

## **INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**Contrato de Administración del FoNC, en lo referente al cobro y recaudo de la Contribución Cafetera, Contratación, Inversiones y ejecución de Transferencias Cafeteras, de conformidad a los principios de la gestión fiscal, para la vigencia 2021**

**(Vigencia 2021)**

**CGR-CDSA No. 00963**  
**Diciembre de 2022**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**  
**(Vigencia 2021)**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor de auditoría	Luzana Guerrero Quintero / Fabián Leonardo Vanegas Peña
Líder de auditoría	Constanza Toro Gómez
Audidores Nivel Central	Diego Andrés Enríquez Arcos Luis Fernando Sanabria Romero Gabriel Alberto Monsalve Díaz Juan Sebastian Casas Ruiz Edgar Sandoval Malaver Enith Yolima Casas Chaparro Emma Esperanza Bejarano José David Martínez Díaz Clara Cortés Clopatofsky
Audidores Gerencia Departamental Colegiada de Huila	José Fredy Antia Gómez -Supervisor Fredy Alfonso Fuentes Pulido - Líder Auditor Pedro María Chaux Vega - Apoyo Técnico Wilson Hernán Arias Losada - Auditor Nubia Constanza Calderón García - Auditor Nandy Imma Iveth Acuña Segura - Auditor

## TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.....	8
1.1 NEGOCIACIONES DE COMPRAS DE CAFÉ CON ENTREGA A FUTURO Y CONTRATO C.....	8
1.2 DESCUENTO CONTRIBUCIÓN CAFETERA SOBRE CAFÉ VERDE SUAVE PARA CONSUMO INTERNO .....	10
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA .....	12
2.1.1 Objetivo General.....	12
2.2 FUENTES DE CRITERIO .....	13
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	17
2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....	18
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	20
2.5.1. Conceptos Nivel Central.....	21
2.5.1.1. Concepto Objetivo No. 1 .....	21
Recaudo Contribución Cafetera .....	21
Descuento contribución cafetera sobre café verde suave para consumo interno. ....	21
2.5.1.2 Concepto Objetivo No. 2 .....	22
Inversiones Financieras.....	22
Inversiones en otros instrumentos de deuda (cooperativas) .....	22
2.5.1.3 Concepto Objetivo No. 3 - Contratos.....	23
2.5.1.4 Concepto Objetivo No. 4 - Contrato C.....	23
2.5.2 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Huila.....	23
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	24
2.7 EVALUACION PLAN DE MEJORAMIENTO .....	24
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	24
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	26
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	26
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 ....	27
HALLAZGO 01. Contribución cafetera sobre la producción con destino al consumo interno.....	28
HALLAZGO 02. Mecanismo de control externo al recaudo de la contribución cafetera, responsabilidad del MADR (D1) .....	33

HALLAZGO 03. Registro Nacional de Exportadores de Café .....	38
HALLAZGO 04. Calidad de los datos del Registro Nacional de Exportadores de Café	41
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 ....	44
HALLAZGO 05. Formato de registro para inversiones.....	44
HALLAZGO 06. Aportes cooperativa de Andes .....	49
HALLAZGO 07. Aportes en Cooperativas Cafeteras .....	56
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 ....	62
HALLAZGO 08. Cumplimiento del objeto Contractual CN-2020-1673. (F1) (D2)	63
HALLAZGO 9. Acta de Entrega de Bienes y Servicios Contrato CN-2021-1084	70
HALLAZGO 10. Garantías Contrato CN-2021-1084 .....	73
HALLAZGO 11. Pago Seguridad Social Contrato CN 2021-0036 (Otra Incidencia: UGPP y Min.Salud) .....	75
HALLAZGO 12. Actividades sin el aval de póliza de garantía. Contrato CN 2021-0733 .....	78
HALLAZGO 13. Presentación de Propuesta Extemporánea Contrato CN- 2021-1376	81
HALLAZGO 14. Suministro de bienes antes de la suscripción y/o inicio del contrato (CN - 2021-1084, CN 2021-0036, CN-2021-0137).....	84
HALLAZGO 15. Liquidaciones contractuales (CN-2021-0063, CN-2021-0504, CN-2021-0721, CN-2021-1084, CN-2020-1508, CN-2021-0036, CN-2021-1376, CN-2021-1197, CN-2021-0062) .....	88
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 ....	91
HALLAZGO 16. Operaciones de cobertura con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café – FoNC.....	92
HALLAZGO 17. Negociaciones realizadas con la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. –COOPERAN (IP.1).....	103
HALLAZGO 18. Negociaciones de compra de café entre las Cooperativas de Caficultores, con recursos propios y, la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café.....	112
HALLAZGO 19. Acuerdos de cumplimiento para las ventas de café con entrega a futuro. ....	120
3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO PUNTO DE CONTROL.....	129

HALLAZGO 20. Reconocimiento y pago por concepto de administración en el contrato de obra CN20211671 (IP.2) (D3).....	130
HALLAZGO 21. Reconocimiento y pago por concepto de administración en el contrato de obra CN20211514 (IP.3) (D4).....	138
HALLAZGO 22. Reconocimiento y pago concepto de administración del contrato de obra CN-20210777 (IP.4) (D5) .....	145
HALLAZGO 23. Reconocimiento y pago concepto de administración del contrato de obra CN-20211430. (IP.5) (D6) .....	153
HALLAZGO 24. Reconocimiento y pago concepto de administración del contrato de obra CN-20211887. (IP.6) (D7) .....	160
HALLAZGO 25. Reconocimiento y pago concepto de administración Contrato de Obra CN20211100. (IP.7) (D8).....	168
HALLAZGO 26. Reconocimiento y pago concepto de administración en el contrato de obra CN20210973. (IP.8) (D9).....	175
HALLAZGO 27. Plantas renovadas no pagadas al caficultor .....	183
HALLAZGO 28. Reconocimiento de incentivos cafeteros sin el cumplimiento de requisitos. (F2) (D10) .....	186
HALLAZGO 29. Formato FE-EXF-0023 Informe Verificación – Autorización de Entrega de Fertilizantes.....	192
4. ATENCIÓN DE DENUNCIAS .....	196
4.1 DENUNCIA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL .....	196
4.2 DENUNCIA N°2022-237898-82111-SE.....	196
4.3 DENUNCIAS 2022-244871 – 82111-SE Y 2022-243048-82111-SE .....	197
4.4 DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN 2022-247029-80734-IN .	198
4.5 DENUNCIA No. 2022-246490-80734-NC .....	199
4.7 DENUNCIA No.2022-252624-82111-SE .....	200
5. ANEXOS .....	201

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Contratos .....	86
Tabla 2. Plantas renovadas/plantas reconocidas .....	184
Tabla 3. Incentivos a Lotes No Existentes en SICA .....	189
Tabla 4. Incentivos a Propietarios No Registrados en SICA .....	190
Tabla 5. Relación de caficultores beneficiarios con la Entrega de Fertilizantes 2021 .....	193

## ANEXOS

ANEXO 1. Cuadro contratos hallazgo 15 .....	201
ANEXO 2. Respuesta a las observaciones 1 a 27 .....	201
ANEXO 3. Respuesta a las observaciones 28 a 34 .....	201
ANEXO 4. Respuesta a las observaciones 35 a 49 .....	201
ANEXO 5. Respuesta a la observación No. 7 .....	201

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### 1.1 NEGOCIACIONES DE COMPRAS DE CAFÉ CON ENTREGA A FUTURO Y CONTRATO C

La Federación Nacional de Cafeteros – FNC- como administradora del Fondo Nacional del Café – FoNC-, en virtud del contrato de administración suscrito con el Gobierno Nacional y en el marco de su política de comercialización, aprobada por el Comité Nacional de Cafeteros, estableció como herramienta comercial las negociaciones de compra de café con entrega a futuro. Esta les permite a las cooperativas pactar con los caficultores, en tiempo presente, un precio y volumen de café para ser entregado en una fecha futura.

Sobre las transacciones de compra y venta a futuro que realiza la FNC-FoNC, existen riesgos de tipo financiero que están relacionados con: 1) variación de la tasa de cambio; 2) variación en el precio internacional del café y 3) variación de la tasa de interés, por lo que se contratan instrumentos derivados, con el propósito de mitigar dichos riesgos.

Para gestionar el riesgo en la variación de precio durante el tiempo transcurrido entre la compra y venta del café, la FNC – FoNC realiza operaciones de cobertura, mediante instrumento derivado denominado “Contrato C”, en la bolsa de Nueva York (ICE Futures U.S.).

La herramienta, que había funcionado 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.

Estas situaciones, además de la masificación del uso de la herramienta, la flexibilización de las condiciones para el acceso a la misma y la ampliación del tiempo de entrega del producto negociado, pueden comprometer el cumplimiento de la entrega de café a futuro, lo que requiere un esfuerzo adicional a la entidad administradora cafetera, en aras de salvaguardar los recursos del Fondo, donde se tengan en cuenta las variables externas para mitigar los riesgos de manera transversal en todos los actores que están expuestos en la cadena transaccional (cooperativas y caficultores).

Cabe resaltar que, con corte a noviembre del 2021, la FNC – FoNC, mantuvo operaciones de cobertura abiertas en la bolsa ICE de Nueva York, correspondientes

a 1611 contratos “C” con un roll over<sup>1</sup> o más, vinculados a negociaciones de café a futuro atrasados o pendientes de entrega, que equivalen a 60.412.500 libras americanas de café verde. De persistir el atraso en las entregas, el Fondo tendría que asumir, con recursos públicos, el costo de adquirir el café incumplido a precios actuales o costear el cierre de las operaciones aún vigentes, situación que lo podría impactar financieramente.

Ante tal escenario, la Federación, en aras de normalizar las situaciones de atraso en las entregas de café comprometidas a futuro, concertó con las cooperativas nuevos plazos de entrega. No obstante, en caso de materializarse nuevamente los incumplimientos, las cooperativas quedarían expuestas a un riesgo de afectación financiera que impactaría notablemente sus recursos, patrimonio y continuidad operativa, tal como se observa en la Cooperativa Andes Ltda., inmersa en un proceso de liquidación administrativa adelantado por la superintendencia de economía solidaria.

De manera adicional, la Federación a nombre del FoNC, adquirió un crédito por valor de 40 millones de dólares a un término de 3 años y una tasa de interés de 1,9% anual, bajo la modalidad de prefinanciación de exportaciones, con el propósito de financiar el capital de trabajo del FoNC destinado a sostener las operaciones de cobertura sobre los compromisos atrasados de entrega de café por parte de las cooperativas de caficultores, lo que implica el uso de recursos públicos para el pago del mismo.

Así las cosas, se observa un riesgo alto para el recurso público administrado, al tener que ser destinado para honrar los compromisos incumplidos de las entregas a futuro y el pago del mencionado crédito, lo que comprometería la sostenibilidad financiera de los actores que intervienen en la cadena de comercialización, esto es, el FoNC, las cooperativas y los caficultores.

En tal sentido, teniendo en cuenta que el objetivo prioritario del contrato de administración es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café, además de impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva, las situaciones anteriormente descritas, le plantean grandes retos al administrador del fondo parafiscal para lograr una planeación y dirección estratégica adecuada, que propenda por los intereses generales de los caficultores.

---

<sup>1</sup> El roll over es entendido como la figura a través de la cual la Federación gestiona los vencimientos de los instrumentos derivados. Esto es, una compra y venta simultánea de contrato C, para extender en el tiempo la operación de cobertura.

## 1.2 DESCUENTO CONTRIBUCIÓN CAFETERA SOBRE CAFÉ VERDE SUAVE PARA CONSUMO INTERNO

En aplicación del contexto normativo vigente, como uno de los elementos de la metodología para el cálculo del “precio interno de referencia”, se incluye el descuento anticipado de la contribución cafetera a cargo de los productores, misma que aplica sin distinción a la compra venta de café con destino a exportación y al consumo interno. Sin embargo, el recurso descontado sobre este último, no es objeto de recaudo, por cuanto el único hecho generador de dicha contribución es la exportación.

Al realizar un primer acercamiento<sup>2</sup>, se encontró que, entre los años 2003 y 2021, se descontó sobre 16'855.951 de sacos de café verde de 60kg para consumo interno, un monto de \$US 133'780.336,05, sin que se conozca el destino de dicho recurso.

La CGR pone de presente la incertidumbre en el destino del recurso descontado al caficultor con ocasión del consumo interno de café verde, toda vez que, el mismo, al no pasar por puerto, no es recaudado y tampoco es percibido en ninguno de los eslabones de la cadena de la producción.

El tema puesto en conocimiento, evidenció la inexistencia de parámetros legales que permitan la integración de los descuentos realizados al grano para consumo interno, en el recaudo de la cuota parafiscal. Este tipo de situaciones, muestra la necesidad del concurso de los entes que intervienen en los asuntos cafeteros, en aras de su revisión y orientación hacia el fortalecimiento de la caficultura colombiana y la actualización de los parámetros legales que la sustentan.

---

<sup>2</sup> Oficio de respuesta de la Federación Nacional de Cafeteros con radicado GCN22C08105 del 13 de octubre de 2022.

## **CARTA DE CONCLUSIONES**

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

Respetado doctor Vélez.

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y, de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República (PVCF 2021) realizó auditoría de cumplimiento al Contrato de Administración del FoNC, en lo referente al cobro y recaudo de la contribución cafetera, contratación, inversiones y ejecución de transferencias cafeteras durante la vigencia 2021, en la Federación Nacional de Cafeteros -FNC, en calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.

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

Es obligación de la CGR, expresar con independencia unas conclusiones sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en lo referente al cobro y recaudo de la contribución cafetera, contratación, inversiones y ejecución de transferencias cafeteras durante la vigencia 2021, 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>3</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>4</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

---

<sup>3</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>4</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora de los recursos del FoNC.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo Proceso Auditor -APA, establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría se adelantó de manera alternada en las dependencias de la Contraloría General de República, la Gerencia Departamental del Huila y el lugar de residencia de los miembros del Equipo Auditor. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2021 y abarcó exclusivamente el año 2021.

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

## 2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1.1 Objetivo General

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del Contrato de Administración del FoNC, en lo referente al cobro y recaudo de la contribución cafetera, contratación, inversiones y ejecución de transferencias cafeteras, de conformidad a los principios de la gestión fiscal, para la vigencia 2021.

#### 2.1.1.1 *Objetivos Específicos*

1- Evaluar y conceptuar la gestión del cálculo, liquidación, certificación, inspección y las demás actividades necesarias para el cobro y recaudo de la contribución cafetera, a efectos de determinar que se realice de conformidad a la normatividad aplicable.

2-Evaluar y conceptuar la gestión de las inversiones de los recursos del FoNC y su sujeción a los preceptos de la ley 101 de 1993, reglamenta por del decreto 2025 de 1996, el clausulado del contrato de administración y demás normas aplicables.

3-Evaluar y conceptuar la gestión de los contratos y su cumplimiento con la normatividad aplicable.

4-Evaluar y conceptuar sobre las operaciones de cobertura y administración del Contrato C en términos del cumplimiento de los objetivos del Fondo Nacional del Café, en el marco del contrato de administración.

#### Objetivo Punto de Control - Comité Departamental del Huila

1- Evaluar y conceptuar el cumplimiento del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 sobre la administración y ejecución de transferencias cafeteras recibidas por el Comité Departamental de Cafeteros del Huila en la vigencia 2021.

## 2.2 FUENTES DE CRITERIO

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

- Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia que consagra los principios de la función administrativa al servicio de los intereses generales y que 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. Así mismo, incorpora este fundamento constitucional que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado
- Artículos 20, 30 y 31 de la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, que consagran las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, entregan su administración a las entidades gremiales que reúnan condiciones de representación nacional y celebren un contrato especial con el Gobierno y fijan la destinación específica de dichos recursos.
- Artículo 59 de la Ley 863 de 2003, el cual crea la transferencia cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, administrada de forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros, con destino a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, al fomento y apoyo al cooperativismo y mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras.

- Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Federación Nacional de Cafeteros el 7 de julio de 2016, con el objeto de regular la Administración del Fondo Nacional del Café por parte de la Federación.
- Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros aprobados mediante el Acuerdo No.1 del 10 de julio de 2017.
- Resolución 008 de 2000, por la cual se adopta el estatuto de contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros.
- Resolución 09 de 2019, por el cual se modifica la Resolución No 8 de 2000 a través de la cual “se adoptó el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros”.
- Resolución 057 de 2001, por la cual se reglamentan la ordenación del gasto, la compra y la contratación, el recibo y aceptación de bienes y servicios, la administración de inventarios, mermas y cambios de calidad, el retiro y el registro de diferencias inventarios y la venta de elementos de inventarios.
- Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros.
- Ley 610 de 2000, mediante el cual se establece el trámite de responsabilidad Fiscal, Artículo 3 - Gestión Fiscal; artículo 6 - Daño Patrimonial al Estado; Artículo 7 - Pérdida, daño o deterioro de bienes, modificada por la el decreto 403 de 2020.
- Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1008 de 2018, por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 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.
- Ley 599 de 2000, por el cual se expide el Código Penal.

- Decreto 238 de 1938. Artículo 1 del “Repeso obligatorio de los cargamentos de café en los puertos de la República.”
- Artículo 16 del Decreto 1173 de 1991, el cual establece la vigencia de la norma referente a las exportaciones de café cuyo embarque deba efectuarse desde el 1º de julio de 1991, según el anuncio de ventas correspondiente.
- Artículo 2º de la Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto y definen las contribuciones parafiscales como 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.
- Artículo 11 del Decreto 2025 de 1996, por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo V Ley 101 de 1993 y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994, así mismo, faculta a las entidades administradoras para efectuar operaciones e inversiones con cargo a los recursos de los fondos, siempre y cuando se encuentren afectados a la finalidad que defina la ley para cada contribución parafiscal, esté previsto en el presupuesto de ingresos y gastos del correspondiente Fondo y aprobado por el respectivo órgano máximo de dirección.
- Artículo 63 de la Ley 788 de 2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se modifica el artículo 19 de la Ley 9 de 1991, disponiendo que los excedentes provenientes de la contribución, que no se apliquen inmediatamente a los objetivos previstos en la Ley, sólo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad, alta liquidez y adecuada rentabilidad.
- Artículos 1 y 2 del Decreto 1138 de 2003, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 63 de la Ley 788 de 2002, modificadorio del artículo 19 de la ley 9 de 1991, consagrando la manera de calcular el Precio Representativo del Café Suave Colombiano de café verde que se utilizarán para calcular la contribución cafetera correspondiente a cada mes de embarque.
- Artículo 1 del Decreto 125 de 2003, por el cual se establece la forma de determinar la contribución cafetera de los cafés procesados.
- Artículo 25 de la Ley 1151 de 2007, por el cual se modifica el inciso 1o del artículo 63 de la Ley 788 de 2002 y se establecen los montos máximos y mínimos de la contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café.

- Resolución 5 de 2015, por medio de la cual se adopta la Reglamentación para el control y la administración del Registro de Exportadores de Café de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en su condición de administradora del Fondo Nacional del Café del Comité Nacional de Cafeteros.
- Artículos 2.10.1.1.1 y 2.10.1.2.1. del Decreto 1071 de 2015, establecen las funciones de la Auditoría Interna de los Fondos y los mecanismos de control externo frente al cumplimiento del recaudo de las cuotas parafiscales.
- Resolución 03 de 2015, por la cual se dictan medidas conducentes a permitir la exportación de café verde con calidades diferentes a las establecidas en la Resolución 05 de 2002 del Comité Nacional de Cafeteros de Colombia y se dictan otras disposiciones
- Resolución número 02 de 2017, por la cual se aprueba la Política de Inversiones y se establecen los criterios para la evaluación, constitución, liquidación y en general la toma de decisiones y seguimiento de las inversiones que haga la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del Fondo Nacional del Café.
- Anexo 1 Política para las inversiones en Instrumentos Financieros y anexo 2 Política para las Inversiones Patrimoniales.
- Instructivo Fijaciones y Asignaciones de Compra de Café - FE-AP-I-0003 Versión 2 (19 de mayo de 2017).
- Artículos 414, 418, 421, 422, 423, 424, 426, 427, 429 del Decreto 1165 de 2019, que consagran disposiciones referentes a la contribución y retención cafetera, la calidad de exportaciones, inscripción de lugares para el procesamiento de café, empaques, revisión del café, guía de tránsito, vigencia, cumplimiento, autorización de las guías de tránsito y proceso de exportación.
- Manual de prácticas y atribuciones del proceso de tesorería. 5.3. Estructura y funciones del proceso de tesorería y 5.4. Prácticas de tesorería.
- Subproceso interno: Ejecutar Políticas y Estrategias de Gestión de Riesgo. Código: FE-RF-S-0002. Fecha: (17/Sep/2020). Versión: 2.
- Circular 02 del 20-abr-2020. “Proceso de simplificación/automatización del trámite documental de las exportaciones de café”.
- Procedimiento Generar Nivel de Precio. Versión 3 Cód. FE-RF-P-0004.

- Instructivo Registro Negociaciones Realizadas en Bolsa. Versión 3 Cód. FE-RF-I-0004.
- Política para la Gestión de Riesgo Financiero. Documento No. GC-276/02.
- Procedimiento Conciliación de Operaciones de Cobertura. Versión 2 Cód. FE-RF-P-0001.
- Procedimiento Negociación y Compra de Café. Versión 4 Cód. FE-AP-P-0001.
- Convenio suscrito para compra de café entre Almacafé y las Cooperativas.
- Guía Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, selección, evaluación y conocimiento de proveedores código: FE-BS-P-0025 2/SEP/2021 Versión 6.
- Plan Operativo Desarrollar Extensión Rural.
- Plan De Gestión Operativo Del Programa De Apoyo A La Renovación De Cafetales 2021.
- Plan De Gestión Operativo Del Programa De Gestión Empresarial.
- Plan De Gestión Operativo Del Programa De Transferencia De Tecnología.
- Plan De Gestión Operativo De Cafés Especiales.
- Reglamento Sistema de Información Cafetera SICA.
- Sub procesos y procedimientos adscritos al proceso Ejecución y control a la política de exportación de café en Colombia, código: FE-PX-0002, fecha: 4/Oct/2021, versión: 1.

## 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los riesgos identificados en las diferentes pruebas de recorrido, se desarrollaron pruebas analíticas y de detalle (nivel central) sustantivas y de control (punto de control - Gerencia Departamental del Huila), en virtud de los criterios de auditoría evaluados. En ambas se realizaron visitas de campo.

Resultado de la evaluación realizada, se emiten conceptos de conformidad con lo establecido en los objetivos específicos, así:

1. Un concepto sobre los criterios evaluados para el cálculo, liquidación, certificación, inspección y las demás necesarias para el cobro y recaudo de la contribución cafetera cuando la producción estuvo destinada a la exportación. (Equipo Nivel Central).
2. Un concepto sobre los criterios evaluados para el cálculo, liquidación, certificación, inspección y las demás necesarias para el cobro y recaudo de la contribución cafetera cuando la producción estuvo destinada al mercado interno (Equipo Nivel Central).
3. Un concepto para las inversiones en instrumentos financieros, de conformidad con el cumplimiento del contrato de administración del FoNC, la política de inversiones, el manual de prácticas y atribuciones del proceso de Tesorería y demás normatividad aplicable.
4. Un concepto para las inversiones en otros instrumentos de deuda, es decir, sobre la participación del FoNC en diferentes cooperativas de caficultores en el país, de conformidad con el cumplimiento del contrato de administración del FoNC, la política de inversiones, el manual de prácticas y atribuciones del proceso de Tesorería y demás normatividad aplicable.
5. Un concepto sobre la gestión de administración del Fondo Nacional del Café respecto a la trazabilidad en la comercialización de café, específicamente en aquella que presente retraso en las entregas del producto físico, las cuales dan origen a las transacciones tipo Contrato C en el mercado internacional ICE.
6. Un concepto para los contratos suscritos con particulares, en el marco de la normatividad aplicable.
7. Un concepto sobre la administración y ejecución de las transferencias cafeteras en el Comité de Cafeteros del Huila, específicamente, lo referente al proceso presupuestal y contable, la renovación cafetera y extensionismo y la gestión contractual, para la vigencia 2021.

## 2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación, definidos como significativos por el equipo auditor, relacionados con la materia auditada y la determinación de los controles, su diseño y efectividad para mitigar el riesgo por parte de la FNC como administradora de los recursos del FoNC, le permitió a la CGR conocer eventos donde los riesgos de incumplimiento se

materializaron y otros donde existe algún grado de amenaza para el cumplimiento de la función o criterio de evaluación y el área responsable del proceso.

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

La evaluación para los componentes del control dio una calificación de 0,115 puntos que equivale a **Adecuado**. A su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad arrojó un resultado de 1.882 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 1.997 puntos que lo ubica en un rango de **Con deficiencias**.

Lo anterior se soporta en las siguientes deficiencias:

- Incumplimiento de las disposiciones normativas aplicables a la convocatoria, suscripción y liquidación de los contratos celebrados entre la FNC, como administradora del fondo, y los particulares.
- Descuentos realizados a los caficultores con ocasión de la producción con destino al mercado interno, sin que se efectúe devolución y/o inversión de dichos recursos en la maximización de los beneficios de los caficultores. De igual forma, se desconoce el destino de dichos recursos y el beneficio para la cadena productiva.
- Incumplimiento de negociaciones de compra de café con entrega a futuro, a razón de: i) 285 incumplimientos parciales y/o totales registrados a 31 de diciembre de 2019 de 8297 fijaciones realizadas en dicha anualidad; ii) 515 incumplimientos registrados en el año 2020, de las 7605 fijaciones pactadas en el mismo año y; iii) 532 incumplimientos registrados para el año 2021, de las 9010 fijaciones correspondientes a esa anualidad. Para un total de fijaciones incumplidas durante los años 2019, 2020 y 2021 de 1932, de un universo de negociaciones de 24912.
- Carencia de garantías que respalden el cumplimiento de las negociaciones de compra de café con entrega a futuro, realizadas con recursos propios de las cooperativas de caficultores.
- Deterioro de inversiones patrimoniales en las cooperativas, a razón de los incumplimientos de las negociaciones de café con entrega a futuro, lo que hace

necesario el concurso de los actores de la cadena de producción a fin de mitigar dichos riesgos y buscar soluciones conjuntas a la problemática

- Riesgo de pérdida de recursos correspondientes a las negociaciones de compra de café a futuro, celebradas con la Cooperativa de Andes – En liquidación-, tras su no reconocimiento como acreencia dentro del trámite administrativo liquidatario.
- Deficiencias en la actualización e integración del Registro Nacional de Exportadores de Café con las transacciones de las operaciones de exportación.
- Deficiencias en la estructuración de los procesos contractuales, derivados de recursos de transferencias cafeteras evidenciadas en el reconocimiento y pago de gastos administrativos pactados como remuneración, sin la discriminación de los elementos asociados a dicho concepto.
- Ausencia de criterios y parámetros objetivos para determinar el reconocimiento del pago del incentivo por las plántulas renovadas por siembra, dejando esta decisión en manos del extensionista.
- Deficiencias en el seguimiento y control en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Plan de Gestión Operativo de Renovación Cafetera Vigencia 2021, para el reconocimiento del incentivo de renovación por siembra.
- Utilización indebida del formato de verificación y autorización de entrega, de los incentivos a caficultores

## 2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Analizados los documentos allegados, realizadas las pruebas pertinentes y adelantados los procedimientos correspondientes, en consonancia con las fuentes y criterios aplicables, el equipo auditor conceptúa de la manera que a continuación se expone.

Respecto al objetivo específico No. 1, relacionado con las submaterias: **recaudo de la contribución cafetera** y, **descuento de la contribución cafetera sobre el café verde para consumo interno**, se establecieron **dos conceptos**, habida cuenta que el primero de los subtemas, se encuentra claramente reglado por la ley, lo que permite la evaluación del cumplimiento de la misma y la trazabilidad del recurso

recaudado. Por el contrario, el segundo subtema, carece de normatividad aplicable y se desconoce en qué parte de la cadena de comercialización se queda el recurso.

Así mismo, frente al objetivo específico No. 2 relacionado con las submaterias **inversiones financieras y en otros instrumentos de deuda** (cooperativas de caficultores), se determinaron **dos conceptos**, a razón de la diferencia presentada en la moneda y cuantía de las inversiones seleccionadas en la muestra, a saber: 1) inversiones financieras realizadas en dólares americanos por valor de US 161.967.713 y, 2) inversiones en otros instrumentos de deuda efectuadas en pesos colombianos en cuantía de \$8.962.045.012; escenario en el cual, de rendirse un concepto unificado, podría conceptuarse inmerecidamente de manera favorable o desfavorable, frente a uno de los subtemas, por incumplimientos normativos presentados en el otro.

Finalmente, frente a los demás objetivos se consideró procedente conceptuar de manera singular.

## **2.5.1. Conceptos Nivel Central**

### *2.5.1.1. Concepto Objetivo No. 1*

Recaudo Contribución Cafetera

#### Concepto: **Sin reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, frente a la producción con destino a la exportación, en lo que se relaciona al cobro de la contribución parafiscal al productor, aplicado como un descuento integrado en el “precio interno de referencia” y diferido al evento de la exportación, las actividades de inspección, liquidación, recaudo y certificación, obedecen a procesos que están documentados y resultan conformes en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

Descuento contribución cafetera sobre café verde suave para consumo interno.

#### Concepto: **Incumplimiento Material - con Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que salvo lo referente al destino del recurso descontado al productor sobre el café que se queda en el mercado interno, los demás procesos están documentados y resultan conformes en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

Lo anterior, se fundamenta en que, no existe regulación normativa sobre la liquidación y recaudo del recurso proveniente del descuento realizado al productor sobre el precio de compra de café que se queda para consumo en el mercado interno. Agravado por la incertidumbre en relación al destino de dicho descuento, que para el año 2021 ascendió a \$US 1.096.932,04<sup>5</sup> por 138.211 sacos de 60 kg de café verde.

Recursos que, si bien provienen del productor, no se reflejan en beneficios para aquel y, por el contrario, impactan negativamente su ingreso, al constituir un factor de descuento dentro del “precio de referencia para la compra de café”.

#### *2.5.1.2 Concepto Objetivo No. 2*

Inversiones Financieras

##### **Concepto: Incumplimiento Material – con Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo lo relacionado con la selección de inversiones sin el cumplimiento de los procedimientos establecidos, los procesos están documentados y resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

Lo anterior, se fundamenta en el uso inadecuado del formato para registro de inversiones, en tanto compromete el proceso de selección objetiva de inversiones, al no permitir evidenciar las opciones de referencia para la toma de decisiones.

Inversiones en otros instrumentos de deuda (cooperativas)

##### **Concepto: Incumplimiento Material – con Reserva.**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo lo relacionado con las circunstancias que derivaron en la aplicación de deterioros frente a las inversiones del FoNC en las cooperativas de caficultores, los procesos están documentados y resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

Lo anterior, se fundamenta en que, si bien la FNC realizó seguimiento a la situación financiera de las cooperativas, su actuar no encontró correspondencia con la

---

<sup>5</sup> Artículo 25 de la Ley 1151 de 2007: 6 us\$/lb americana de café verde. Calculo sobre (Producción nacional – Exportaciones). Fuentes de información: CGR requerimiento AG8-01-0038 del 06 octubre 2022 con radicado 2022EE0167417, FNC respuesta del 13 octubre 2022 con radicado GCM22C08105. FNC: Informe de Gestión 2021: Balance Cafetero 2021.

problemática detectada, careciendo sus estrategias de eficacia frente a la mitigación del riesgo de pérdida de los recursos invertidos, con la consecuente afectación a la cadena comercial, la garantía de compra y el ingreso de los caficultores.

#### *2.5.1.3 Concepto Objetivo No. 3 - Contratos*

Concepto: **Sin reservas.**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que en lo que se relaciona con los contratos celebrados entre el FoNC y los particulares, los soportes que dan cuenta de la gestión y cumplimiento contractual, están documentados y resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

#### *2.5.1.4 Concepto Objetivo No. 4 - Contrato C*

Concepto: incumplimiento material **Adverso.**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que el impacto negativo del incumplimiento de las negociaciones de compra de café con entrega a futuro en los estados financieros del FoNC de la vigencia auditada, las operaciones de cobertura de riesgo de precios que permanecen abiertas en la bolsa ICE y, la situación financiera de las cooperativas<sup>6</sup> que ponen en riesgo los aportes del FoNC como asociado de las misma, fundamentan el concepto adverso frente al asunto.

### **2.5.2 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Huila**

Concepto: **Incumplimiento Material- con Reserva**

Sobre la base del resultado del trabajo de auditoría efectuado, la información acerca de la ejecución de los recursos de la Ley 863 de 2003, resulta conforme en algunos aspectos significativos con los criterios aplicados, salvo a las siguientes situaciones:

En el proceso contractual se presentan deficiencias en la estructuración de los reconocimientos y pagos administrativos, al no exigir la discriminación de los elementos asociados al concepto de administración, establecidos en la propuesta económica del contratista.

---

<sup>6</sup> Cooperativa de Caficultores Andes Ltda, Cooperativa de Caficultores Salgar, Cooperativa de Caficultores Antioquia Ltda y Occidente de Nariño Ltda

De las visitas realizadas a 48 fincas seleccionadas en los municipios cafeteros de Pitalito, Garzón, La Plata, y Gigante, en los que tiene presencia el Comité Departamental de Cafeteros, se determinó mediante entrevistas a productores, que algunos beneficiarios recibieron los bonos e incentivos sin estar registrados en el programa SICA. Así mismo, por ausencia de criterios y parámetros objetivos, a algunos caficultores no les fue reconocidos el pago del incentivo por las plántulas renovadas por siembra, dejando esta decisión en manos del extensionista.

## 2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República estableció veintinueve (29) hallazgos Administrativos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia Fiscal por valor de \$34.785.853, diez (10) con presunta incidencia Disciplinaria, ocho (8) darán inicio a Indagaciones Preliminares (I.P.), y uno (1) con Otra Incidencia (traslado UGPP y Ministerio de Salud y Protección Social) – O.I.

## 2.7 EVALUACION PLAN DE MEJORAMIENTO

El 30 de junio de 2020, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e informes– SIRECI, la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, reporta en su plan de mejoramiento 50 acciones de mejora, dentro de las cuales, se encuentran 6 relacionadas al Comité Departamental de Cafeteros del Huila, donde han implementado acciones de seguimiento por parte de las áreas responsables, en los hallazgos 13, 16, 17, 18, 22 y 29 del informe presentado a diciembre de 2019.

Como resultado de la efectividad del plan de mejoramiento, tenemos:

Una vez verificada la efectividad de las acciones de mejora presentadas en el Plan de Mejoramiento en el 2020, se tiene un cumplimiento del 40 %, por cuanto de las 15 acciones de mejora, 6 de ellas son efectivas y 9 inefectivas; resultado que se genera por no establecerse actividades que resuelvan de fondo los hallazgos detectados en contratación y extensión rural.

## 2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

El administrador del Fondo Nacional del Café FoNC, deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron

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

Tanto el Plan de Mejoramiento, como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes al recibo de este informe, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Orgánica 0042 del 25 agosto de 2020.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento a través del SIRECI, el Representante Legal de la entidad administradora del FoNC, debe remitir al correo electrónico soporte\_sireci@contraloria.gov.co, el documento en el cual se envía el presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos enan.quintero@contraloria.gov.co. y constanza.toro@contraloria.gov.co

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

Bogotá, D.C., **13-DICIEMBRE-2022**



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

Elaboró: Equipo Auditor  
Revisó: Fabian Leonardo Vanegas Peña - Supervisor  
Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal  
jafc

### **3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

#### **3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA**

En el proceso auditor se evaluaron cuestiones relativas a la contratación celebrada por la FNC-FoNC, inversiones financieras y en otros instrumentos de deuda (cooperativa de caficultores), temas frente a los cuales, se evidenciaron incumplimientos a los procedimientos internos de la entidad, lo que quedó plasmado en los respectivos hallazgos y conceptos.

Por otra parte, la auditoría atendió asuntos relacionados con el recaudo de la contribución cafetera, los contratos de compra de café con entrega a futuro, el contrato C y las transferencias cafeteras, en los cuales resaltan aspectos de importancia significativa, a saber:

- En aplicación de la normatividad referente al pago, liquidación y recaudo de la contribución cafetera, se descuenta del precio que recibe el productor por la venta de su café, lo referente a la contribución cafetera, con miras a su recaudo en puerto previa exportación del grano. No obstante, a razón de que un porcentaje del café negociado se queda en el mercado interno para consumo, el descuento aplicado a dicho porcentaje no es recaudado, pero tampoco devuelto a los caficultores a manera de beneficio.
- Incumplimientos en las entregas de café a futuro con ocasión del cambio de las condiciones de mercado, circunstancia que genera riesgo de pérdida del recurso público utilizado en las operaciones de cobertura de riesgo de precios que acompañan las negociaciones (Contrato C) y, así mismo, impacta negativamente la situación financiera de las cooperativas y caficultores.

Finalmente, con recursos de las transferencias cafeteras del Comité de Cafeteros del Huila, se reconocieron y pagaron gastos administrativos como parte del valor de los contratos de obra, sin precisar los conceptos de los mismos, lo que impidió al ente de control corroborar la atinencia de aquellos con los fines de la ley 863 de 2003; normatividad que establece una destinación específica para dichas transferencias.

### 3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar la gestión del cálculo, liquidación, certificación, inspección y las demás actividades necesarias para el cobro y recaudo de la contribución cafetera, a efectos de determinar que se realice de conformidad a la normatividad aplicable.

En Colombia, la compra de café verde<sup>7</sup> a los productores, en su gran mayoría, pequeños agricultores campesinos en zonas cafeteras, se negocia a partir de un precio base de mercado que es calculado y publicado diariamente por la Federación Nacional de Cafeteros como “el precio interno de referencia para la compra de café en Colombia”<sup>8</sup>, cuya metodología de cálculo establece que el valor de la contribución cafetera a cargo del productor sea un descuento aplicado sobre el precio de compra del café.

El café comprado a los productores tiene dos destinos, uno a las exportaciones y dos, al consumo interno. Para el primer caso, la norma establece que la liquidación, cobro y recaudo de la contribución cafetera, a cargo del productor, se difiera al momento de la exportación. Sin embargo, cuando el destino de la producción es el consumo interno, se evidencia un vacío normativo, por cuanto, al no pasar el producto por puerto, ocasiona que el descuento realizado al caficultor por dicho concepto, no se recaude, lo que genera incertidumbre respecto a la destinación del mismo.

Durante el periodo comprendido entre los años 2003 y 2021, la contribución cafetera a cargo del productor sobre la producción para consumo interno que fue descontada, en una primera aproximación, sobre 16'855.951 sacos de café de 60 kgs, fue por un valor de \$US133'780.336.

En el contexto mencionado se presentan los cuatro (4) hallazgos validados por el equipo auditor así:

---

<sup>7</sup> FNC Metodología para el cálculo del “precio interno de referencia”: La transformación de café pergamino seco en café verde es un costo asociado a cargo del productor y se paga en pesos colombianos. Requerimiento CGR AG8-1 FoNC 003 del 22 agosto 2022 con radicado 2022EE0142925 numeral 20. Respuesta FNC con radicado GAF22C06659 del 26 agosto 2022.

<sup>8</sup> Documento de consulta diaria en la Web FNC: Tabla precio interno de referencia para la compra de café en Colombia. Recuperado de: <https://federaciondefcafeteros.org/wp/publicaciones/> opción Precio interno del café.

## **HALLAZGO 01. Contribución cafetera sobre la producción con destino al consumo interno.**

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”.*

Los artículos 2 y 3 de la 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 artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a la gestión fiscal reseña: *“Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.* (Subrayado por fuera de texto)

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 (...)*

*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. (...)* (Subrayado por fuera del texto original)

El artículo 2 de la 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 del texto original)

El artículo 31 de la Ley 101 de 1993, respecto a la destinación y condiciones de la contribución parafiscal establece:

*“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”.* (Subrayado por fuera del texto original)

El artículo 25 de la Ley 1151 de 2007. El inciso 1º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002 quedará así:

“Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0.60 centavos de dólar por libra exportada (US\$0.60), la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra (US\$0.06) de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 ctvs de dólar por libra (US\$0.02) de café que se exporte”. (Subrayado por fuera de texto)

Por su parte, la cláusula segunda del contrato de administración, en relación con la naturaleza y objetivo prioritario del Fondo dispone:

*“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 (...)”*  
De otro lado, el numeral 3) de la cláusula séptima del contrato establece como obligación de la Federación la de gestionar el cálculo, liquidación, cobro y recaudo de la contribución cafetera, así:

*“La Federación, como administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones: (...)*

3) Realizar las actividades de cálculo, liquidación, certificación, inspección y las demás necesarias para el cobro y recaudo de la contribución cafetera.” (Subrayado por fuera del texto original)

El Código de ética y buen gobierno de la Federación Nacional de Cafeteros. 2016, establece sobre las Pautas Éticas y el Sistema de Control Interno:

*ARTÍCULO 6º.- Pautas Éticas. (...) D). Manejo de Recursos: El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.” (...)*

*CAPÍTULO V ARTÍCULO 23º.- Sistema de Control Interno: “El control debe estar conformado como un sistema y estar implícito en cualquier actividad, área, proceso, proyecto que adelante la entidad. La Federación debe contar con políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por el Comité Directivo y la Alta Dirección que proporcionen seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad,*

*tendiente a garantizar la eficiencia y efectividad de las operaciones, la confiabilidad de la información, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables y la salvaguarda de activos.” (...)*

Para el año 2021, se descontó la contribución cafetera a cargo del productor sobre los 12'577.000 de sacos de 60 kg de café verde de la producción nacional<sup>9</sup>, se exportaron 12.438.789 de sacos y el consumo interno como resultado de la diferencia entre producción y exportaciones, fue de 138.211 sacos.

La contribución cafetera a cargo del productor con destino a exportación y según lo establece la norma, fue liquidada, cobrada y recaudada, a razón de 6 centavos de dólar por libra exportada, una vez el café llegó a puertos, previo proceso de reposo y control de calidad.

Por otro lado, la contribución cafetera descontada al caficultor sobre la producción con destino al consumo interno, no fue reembolsada a los productores. Al realizar el cálculo, de un primer acercamiento, se concluye que asciende a \$US 1.096.932,04<sup>10</sup> para el año 2021. También se evidenció que este hecho se presenta en las vigencias anteriores.

La anterior circunstancia, se presenta por ausencia de parámetros normativos que permitan la integración de los descuentos realizados al grano para consumo interno en el recaudo de la cuota parafiscal, por lo que, el descuento al productor, queda en la cadena de comercialización, no le es devuelto a aquel y tampoco aporta valor a la población campesina de las zonas cafeteras. Situación que contraviene los fines de la parafiscalidad cafetera.

## **Respuesta de la entidad**

Inicialmente la FNC hace algunas precisiones normativas sobre las contribuciones parafiscales en materia tributaria, su establecimiento, la potestad del Congreso para imponerlas y la fijación de los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Igualmente refiere de la Corte Constitucional, las sentencia C-417 de 2021 que reafirma la mencionada jurisprudencia.

---

<sup>9</sup> Fuente de información: Requerimiento CGR AG8-01-0038 del 6 octubre 2022 con radicado 2022EE0167417. Respuesta FNC con radicado GCM22C08105 del 13 octubre 2022.

<sup>10</sup> Artículo 25 de la Ley 1151 de 2007: 6 us\$/lb americana de café verde. Calculo sobre (Producción nacional – Exportaciones). Fuentes de información: CGR requerimiento AG8-01-0038 del 06 octubre 2022 con radicado 2022EE0167417, FNC respuesta del 13 octubre 2022 con radicado GCM22C08105. FNC: Informe de Gestión 2021: Balance Cafetero 2021.

Menciona también que el marco normativo de la contribución cafetera está “... íntimamente ligado con el hecho de la exportación de café” y que, de acuerdo con la aplicación del principio de la legalidad, la obligación tributaria se configuró así:

- **Sujeto activo:** Fondo Nacional del Café.
- **Sujeto pasivo:** Productor de café.
- **Hecho generador:** Exportación de café.
- **Base Gravable:** Libra de Café Exportada.
- **Tarifa:** Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0.60 centavos de dólar por libra exportada (US\$0.60), la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra (US\$0.06) de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 ctvs de dólar por libra (US\$0.02) de café que se exporte.”

Finalmente, concluye que la FNC “... lo único que ha hecho y que le corresponde hacer, es aplicar la norma en los términos definidos por el legislador, quedándole totalmente proscrito, darle un alcance diferente, so pena, no solo de incumplir la Constitución Política y la Ley, sino también, el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café”.

### **Análisis de respuesta**

Revisada la respuesta allegada por la entidad, el equipo auditor valida la observación como hallazgo administrativo por cuanto los argumentos expuestos por la FNC confirman lo evidenciado por la CGR.

En el marco de la obligación tributaria, la contribución cafetera se descuenta al sujeto pasivo (productor) en el momento de la venta de su café y se realiza con un mecanismo de descuento automático integrado en el “*precio interno de referencia para la compra de café en Colombia*” el cual, es calculado y publicado diariamente por la FNC como precio base de las negociaciones de compra/venta de café en el país.

El mencionado mecanismo aplicado en la negociación con el productor, ocasiona que, al valor de compra del café con destino, tanto a la exportación, como al consumo interno, le sea descontada la contribución. Sin embargo, la norma establece que el recaudo se realice únicamente sobre las exportaciones, mandato que coincide con lo mencionado por la FNC en su respuesta a la observación 04,

*“(…) las normas aplicables a la contribución parafiscal cafeteras son precisas en señalar que el hecho que quiso gravar el legislador, fue la exportación de café a los mercados internacionales y no para el café que se destina para el consumo interno.”*

Si bien la FNC actúa en virtud de lo establecido por el Legislador respecto al sujeto pasivo y al hecho generador de la contribución, esta no da cuenta del descuento que se realiza al caficultor con ocasión de la producción para consumo interno, circunstancia que genera incertidumbre respecto al destino de dicho recurso y su devolución para el caficultor.

Finalmente, se informa que la parte de esta observación que refiere el recaudo de la contribución cafetera sobre la producción con destino al consumo interno se retira, por cuanto el hecho generador del tributo no aplica a esa producción.

#### **HALLAZGO 02. Mecanismo de control externo al recaudo de la contribución cafetera, responsabilidad del MADR (D1)**

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

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

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

El artículo 31 de la Ley 101 de 1993, respecto a la destinación y condiciones de la contribución parafiscal establece:

*“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”. (Subrayado por fuera del texto original)

El artículo 25 de la Ley 1151 de 2007. El inciso 1o del artículo 63 de la Ley 788 de 2002 quedará así:

*“Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. (...). (Subrayado por fuera del texto original)*

Artículo 2.10.1.2.1. del Decreto 1071 de 2015 que, sobre la verificación de los recursos de la parafiscalidad por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establece:

*“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural verificará que el recaudo de las cuotas parafiscales, los ingresos, las inversiones, los gastos y, en general, todas las operaciones ejecutadas por los Fondos, se hayan ajustado a las finalidades y objetivos de los mismos, al presupuesto y a los acuerdos de gastos aprobados”... (Subrayado por fuera del texto original)*

Por su parte, la cláusula segunda del contrato de administración, en relación con la naturaleza y objetivo prioritario del Fondo dispone:

*“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...” (Subrayado por fuera del texto original)*

Los artículos 25, 27 y 34 numerales 1 y 15 y artículo 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario, misma que perdió vigencia a partir del 29 de marzo de 2022, a razón de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, disponen:

*ARTÍCULO 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código. Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.*

*Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*ARTÍCULO 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

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

*ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*(...)*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*(...)*

*15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.*

*ARTÍCULO 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:*

*1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo. (...)*

*Los artículos 25 y 27, artículo 38 numerales 1 y 16, y artículo 39 numeral 1 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" establecen:*

*ARTÍCULO 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinarios los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley.*

*Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo de la ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

*ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.*

*ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)*

*16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos. (...)*

*ARTÍCULO 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:*

*1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo. (...)*

La CGR evidenció que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no realiza verificación a la liquidación, cobro y recaudo de la contribución cafetera a cargo del productor. Es así como, en respuesta allegada por el MADR<sup>11</sup> al requerimiento CGR AG8-01-0019, se manifestó:

*“... las solicitudes correspondientes a las verificaciones desarrolladas sobre cobro, liquidación y recaudo de la contribución cafetera, a cargo del productor de café, durante el año 2021, deberán ser remitidas a la Federación Nacional de Cafeteros y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. el (SIC) contrato de administración del FoNC fue suscrito entre MinHda y la FNC por lo que corresponde a éste último, desarrollar las verificaciones de Ley”.*

De lo anterior se concluye que, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no ejerce la responsabilidad asignada por el Decreto 1071 de 2015, como mecanismo de control externo al recaudo de la contribución cafetera, por cuanto endilga dicha obligación al Ministerio de Hacienda sin que medie disposición legal que lo faculte.

Circunstancia que genera incertidumbre respecto de los procesos de cobro, liquidación y recaudo de la contribución cafetera y su avenencia con la finalidad y objetivos de la parafiscalidad.

### **Respuesta de la entidad**

La respuesta de la entidad presenta su interpretación respecto al marco normativo de la creación de los fondos parafiscales, el régimen jurídico aplicable y sus características; seguido, precisa esa descripción con respecto a la FNC, el FoNC y el contrato de administración del Fondo. También describe la normatividad de los controles, vigilancia y seguimiento por parte del gobierno nacional, de las auditorías externa e interna.

Lo anterior concluye con que *“... existe una robusta y especial regulación, un cuerpo normativo amplio y claro, que obedece al carácter especial de los contratos de administración de los Fondos...”*, y que *“...los mecanismos de vigilancia, control, seguimiento auditorías internas y externas son un conjunto de instrumentos, competencias y funciones atribuidos legalmente al Gobierno, al Administrador del Fondo -Federación Nacional de Cafeteros- y al cuerpo colegiado que lo preside, esto es el Comité Nacional de Cafeteros...”*.

---

<sup>11</sup> Requerimiento CGR AG8-01-0019 MADR del 12-sep-22 con radicado Nro. 2022EE0157384 solicita *“...los informes correspondientes a las verificaciones desarrolladas por el MADR sobre el cobro, liquidación y recaudo de la contribución cafetera a cargo del productor de café, durante el año 2021.”*. Respuesta MADR con radicado 2022-300-045834-1 del 16-sep-22. Remisión memoranda No. 2022-520-017702-3 del 14-sep-2022.

## Análisis de respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor validar la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, como hallazgo, por cuanto los argumentos comunicados no desvirtúan el asunto observado.

En el contenido de la respuesta, no refiere norma alguna donde el legislador endose la responsabilidad de verificar el recaudo de las cuotas parafiscales del Fondo Nacional del Café a una entidad diferente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como sí lo hace expresamente el Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.10.1.2.1.<sup>12</sup>

### **HALLAZGO 03. Registro Nacional de Exportadores de Café**

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”.*

Los artículos 2 y 3 de la 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,*

---

<sup>12</sup> Decreto compilatorio del Sector Agropecuario

*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. ....”*

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: (...)*

*p) Selectividad: En virtud de este principio, el control fiscal se realizará en los procesos que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa o detrimento al patrimonio público. Así mismo, en virtud de este principio, el control fiscal podrá responder a la selección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, que lleve a obtener conclusiones sobre el universo respectivo.”*  
(Subrayado fuera del texto original)

El literal b) de la cláusula cuarta del Contrato de administración de FoNC, con respecto al Registro de Exportadores de Café establece:

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

*(...)*

*b) Establecer las normas y criterios para que, con fundamento en ellos, la FEDERACIÓN emita concepto sobre la inscripción o no de un exportador de café en el registro de exportadores...”*

El artículo 6 de la Resolución 05 de 2015 del Comité Nacional de Cafeteros, por medio de la cual, se adopta la Reglamentación para el control y la administración del Registro de Exportadores de Café de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en su condición de administradora del Fondo Nacional del Café, establece las siguientes obligaciones a los exportadores inscritos:

*ARTÍCULO 6°. OBLIGACIONES DEL EXPORTADOR INSCRITO. El exportador de café inscrito en el Registro de Exportadores de Café deberá cumplir con las siguientes obligaciones:*

- 1. Efectuar el anuncio de venta de café colombiano ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.*
- 2. Cumplir las normas de calidad y someter a control de calidad y/o revisión (según corresponda) de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia todo el café verde o procesado, antes de cualquier embarque para el exterior.*

3. *Transportar café dentro del territorio nacional amparado por guías de tránsito, cuando estas se requieran de conformidad con las normas aduaneras vigentes.*
4. *Usar trilladoras, tostadoras o fábricas de café soluble que se encuentren debidamente inscritas ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.*
5. *Pagar la contribución cafetera establecida por la ley, previamente a la exportación de café colombiano, verde o procesado.*
6. *Pagar la reliquidación de la contribución cafetera cuando a ello hubiere lugar.*
7. *Evitar cualquier hecho que atente contra la comercialización del café colombiano y su posicionamiento en el mercado mundial.*
8. *Mantener las condiciones demostradas para la obtención de la inscripción en el Registro de Exportadores de Café.”* (Subrayado fuera del texto original)

Como resultado de la verificación de las operaciones del año 2021, se evidenció que las empresas Fruitful Bough SAS y Prosdar Import Export SAS, exportaron 650Kg y 500Kg de café verde respectivamente, sin encontrarse inscritas en el Registro de Exportadores, requisito de obligatorio cumplimiento para el desarrollo de la actividad mencionada.

Lo antes descrito, evidencia que el Registro de Exportadores no está diseñado como un control automático en los módulos de registro de las exportaciones del sistema de información SAP y que, el control manual que lo reemplaza, no es efectivo para validar el requisito.

El hecho mencionado, se presenta por la ausencia de seguimiento y verificación por parte de la Coordinación de Regulación Cafetera y de la Auditoría Interna de la FNC, al cumplimiento de los requisitos de Ley que habilitan a las personas naturales y jurídicas para exportar café, circunstancia que genera riesgos de incumplimiento de las obligaciones por parte de los exportadores en lo que refiere al pago de la contribución cafetera.

### **Respuesta de la entidad**

La FNC en su respuesta a la observación, allega sobre FRUITFUL BOUGH S.A.S las comunicaciones enviadas a la empresa donde certifica su inscripción en el año 2017 y la renovación en el Registro Nacional de Exportadores de Café de los años 2017 a 2020. Para el año 2021, informa que la empresa en mención solicitó la renovación de su registro el día 14 diciembre 2021 y allega la comunicación de confirmación enviada el día 1 enero de 2022.

Con respecto a PROSDAR IMPORT EXPORT SAS, se allega la comunicación enviada a la empresa donde certifica su inscripción en el año 2020 e informa que la misma fue inactivada en enero de 2021, por no registrar exportaciones en el año 2020.

Finalmente, describe las transacciones de las exportaciones realizadas por las empresas en mención, donde se registra el pago de la contribución cafetera e informan que no hubo hecho observable.

### **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte de la CGR, validar la observación como hallazgo por cuanto los argumentos y soportes allegados confirman lo evidenciado en el proceso auditor: La FNC permitió realizar exportaciones de café a las empresas FRUITFUL BOUGH S.A.S y PROSDAR IMPORT EXPORT SAS, sin que tuviesen el registro vigente en el año 2021.

La anterior permisibilidad contraviene lo dispuesto por la norma que define al Registro Nacional de Exportadores de Café como un mandato que precede a toda exportación de café, por cuanto es “... el trámite que debe cumplir ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, toda persona natural o jurídica que pretenda exportar café.”

Aunque para los casos mencionados, el riesgo del no pago de la contribución cafetera no se materializó, sí evidenció la deficiencia de los controles automáticos y manuales en las transacciones de exportación con respecto a este requisito de Ley.

### **HALLAZGO 04. Calidad de los datos del Registro Nacional de Exportadores de Café**

Constitución Política de Colombia, 1991.

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

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

*“Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a (...) y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

*Artículo 3. Principios*

*(...) Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...).* (Subrayados fuera de texto)

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

*“Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:*

*(...)*

*g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.*

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

*(...)*

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

Decreto 1008 de 2018, por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital.

*“Artículo 2.2.9.1.1.2. Ámbito de aplicación. Los sujetos obligados de las disposiciones contenidas en el presente capítulo serán (...) y los particulares que cumplen funciones administrativas.*

*(...)*

*Artículo 2.2.9.1.2.1. Estructura. La Política de Gobierno Digital será definida por el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones y se desarrollará a través de componentes y habilitadores transversales que, acompañados de lineamientos y estándares, permitirán el logro de propósitos que generarán valor público en un entorno de confianza digital a partir del aprovechamiento de las TIC, conforme se describe a continuación:*

(...)

3. *Lineamientos y estándares de la Política de Gobierno Digital: Son los requerimientos mínimos que todos los sujetos obligados deberán cumplir para el desarrollo de los componentes y habilitadores que permitirán lograr los propósitos de la Política de Gobierno Digital.*”

Lineamiento LI.INF.02. Plan de calidad de los componentes de información del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *“La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información (...) debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes.”*

La CGR evidenció inconsistencias en los datos del Registro Nacional de exportadores tales como: 1) Nombres diferentes para un mismo departamento, caso que se repite con los municipios y 2) No uso del código DANE en la identificación de los mismos.

El hecho mencionado se presenta por la ausencia de seguimiento y verificación por parte de la Coordinación de Regulación, en su responsabilidad de garantizar la calidad de los datos registrados en los sistemas de información institucionales que apoyan la ejecución y control de las exportaciones, circunstancia que materializa el riesgo, respecto a la integridad de la información reportada a interesados internos y externos, por cuanto al ser reutilizada, genera resultados equívocos e imprecisos.

### **Respuesta de la entidad**

La FNC informa en su respuesta a la observación, informa que la base de datos del Registro Nacional de Exportadores *“... es un documento elaborado en forma manual donde los errores de digitación hallados son menores, puesto que no afectan la interpretación de la información ni la reutilización de la misma y su corrección puede realizarse en el momento de las validaciones básicas de cualquier base de datos sin ningún tipo de material de apoyo.”* (sic)

Además informa que se subsanaron los errores y que, a la fecha se está realizando un desarrollo tecnológico tipo web que *“...permitirá la inscripción y/o renovación de exportadores de manera autogestionada... y que incorporó dentro de la estructura de la base de datos de registro, tablas con la codificación y clasificación para la estandarización de la información en materia de actividades económicas, arancelarias y DIVIPOLA, del DANE, y demás información susceptible de estandarizar según información de otras entidades.”* (sic)

### **Análisis de respuesta**

Analizados los argumentos expuestos por la entidad, se determina por parte del equipo auditor validar la observación como hallazgo administrativo, teniendo en cuenta que no se desvirtuó lo evidenciado respecto a la calidad de los datos en el Registro Nacional de Exportadores de Café.

### 3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar la gestión de las inversiones de los recursos del FoNC y su sujeción a los preceptos de la ley 101 de 1993, reglamenta por del decreto 2025 de 1996, el clausulado del contrato de administración y demás normas aplicables.

Las inversiones en instrumentos financieros y en otros instrumentos de deuda (cooperativas de caficultores) que realiza el FoNC, se encuentran reglamentadas por la Resolución 02 de 2017, aprobada por el Comité Nacional de Cafeteros, que establece la política de inversiones y define los criterios para la evaluación, constitución, liquidación y, en general, la toma de decisiones y el seguimiento de las inversiones nacionales e internacionales que debe realizar la Federación como administradora del Fondo Nacional del Café.

Los recursos para realizar las inversiones provienen de los excedentes de liquidez de la contribución cafetera, la reserva estratégica y otros ingresos, con el propósito de garantizar el funcionamiento del FoNC, preservar el capital y generar rendimientos para el fortalecimiento del sector cafetero.

Es así como se invierte con criterios de seguridad y rentabilidad en: Fondos de Inversión Colectiva (FICs), Certificados de Depósito a Término (CDTs), Administración de Portafolios de Terceros (APTs), Bonos y en inversiones como aportes en cooperativas caficultoras, acciones en entidades privadas e inversiones en subordinadas y asociadas.

Del análisis realizado se establecieron los siguientes cuatro (4) hallazgos, así:

#### **HALLAZGO 05. Formato de registro para inversiones.**

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”.*

Los artículos 2 y 3 de la 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. ...”*

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) 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.*

(...)

*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 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.*

*(...)”*

*“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.*

*En tales casos la escogencia de las propuestas se efectuará con base en los principios de planeación, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, debido proceso, publicidad y primacía de lo sustancial sobre lo formal, que permitan la escogencia del contratista con la opción más favorable en condiciones de mercado, en términos de calidad, costo – beneficio, experiencia, oportunidad y los que se consideren pertinentes según sea el caso. (...)”*

*Resolución Número 02 de 2017 “Por la cual se aprueba la Política de Inversiones y se establecen los criterios para la evaluación, constitución, liquidación y en general la toma de decisiones y seguimiento de las inversiones que haga la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del Fondo Nacional del Café.”*

*“ARTÍCULO 6. - SELECCIÓN OBJETIVA: La FEDERACIÓN - FONDO tiene la obligación de cumplir con el régimen contractual establecido en el Contrato de Administración, (Capítulo VI), dando cumplimiento al criterio de selección objetiva, al momento de efectuar las inversiones de que trata la presente Resolución. La selección se entiende como objetiva, cuando la escogencia se hace en atención a las condiciones más favorables para la FEDERACIÓN-FONDO, sin tener en consideración factores de afecto o interés y en general, cualquier clase de motivación subjetiva. La inversión más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores de rentabilidad, liquidez y seguridad, la cual comprende la confiabilidad y reputación, resulte ser la más favorable para la FEDERACIÓN-FONDO.”*

*Anexo 1 de la Resolución 02 de 2017 - Política para las inversiones en instrumentos financieros*

*“3.1 Lineamientos de inversión de excedentes de liquidez en moneda legal. Los excedentes de liquidez del Fondo que administra la Federación, tanto en oficina central como en las dependencias deberán invertirse en: (...) Certificados de depósito a término: del mercado primario emitidos por establecimientos bancarios o corporaciones financieras que cumplan con las calificaciones mínimas de riesgo y que hagan parte del grupo de emisores elegibles bajo el modelo de selección objetiva de emisores que defina el comité de inversiones. (...)”*

Manual de Prácticas y Atribuciones del proceso de Tesorería

*“5.4. PRÁCTICAS DE TESORERÍA Las operaciones que realice la Tesorería de Oficina Central deberán cumplir con las prácticas que se establecen a continuación. Las dependencias propenderán por mantener dichas prácticas y una adecuada segregación de funciones de acuerdo a la planta disponible.*

*(...)*

*5.4.9 Operaciones a precios de Mercado “Las inversiones deberán realizarse a precios de mercado. Para el efecto, se propenderá por tener al menos tres (3) cotizaciones y se entenderá que las condiciones de mercado se encuentran vigentes por un periodo de 30 días.”*

El formato para registro de inversiones en instrumentos financieros no se diligenció adecuadamente, inobservando el numeral 5.4.9 del Manual de Prácticas y Atribuciones del proceso de Tesorería, en los siguientes casos:

El 22 de noviembre de 2021, el Comité de Cafeteros de Cundinamarca, realizó inversión por valor de \$228.999.643 en un CDT con el Banco Davivienda, donde se observó que el formato de registro para inversiones, referencia una sola cotización, debiéndose contar con al menos 2 cotizaciones adicionales.

De igual forma, analizado el proceso de selección para la inversión en el Fondo de Inversión Colectiva BTG Pactual Liquidez, se observa que, el Comité de Cafeteros de Antioquia, no diligenció el formato de registro de inversiones, el cual, se encuentra aprobado desde el 30 de mayo del 2017 en el proceso de gestión de tesorería.

Lo anterior, se presenta por la inobservancia de los Comités Departamentales de Cundinamarca y Antioquia de los lineamientos establecidos sobre el particular, en el artículo 6 de la Resolución 002 de 2017 y el numeral 5.4.9 del Manual de Prácticas y Atribuciones del proceso de Tesorería. Circunstancia que genera riesgos de trazabilidad y análisis de mercado, afectando los principios de planeación y transparencia.

## Respuesta de la entidad

Para el CDT en el Banco Davivienda

*“Para tomar la decisión de inversión se realizó un análisis del mercado financiero donde se tomó como referencia las tasas de captación de bancos comerciales reportadas en la página web del Banco de la República, y de acuerdo a los datos allí reportados se recomendó a la Dirección Ejecutiva del Comité Departamental de Cundinamarca renovar el CDT desmaterializado con el banco Davivienda ya que la tasa que ofreció para un periodo de 120 días fue de 3.5% la cual era superior al promedio de la verificada en el reporte del Banco de la República que en su momento estaba en el 2.64% (Anexo reporte para 19 de noviembre de 2021).*

*Así las cosas, la inversión realizada y sobre la cual el Equipo Auditor hace su observación, fue realizada en condiciones que garantizan la rentabilidad y seguridad para la preservación del recurso público.”*

Para el FIC BTG Pactual Liquidez:

*“Efectivamente, para el momento de la constitución de esta inversión, no se diligenció el formato de registro de inversiones en instrumentos financieros.*

*Precisamos que en todo momento el Comité Departamental de Cafeteros de Antioquia ha observado los principios de planeación y transparencia, toda vez que las operaciones de inversiones se vienen analizando teniendo en cuenta criterios de solidez, diversificación y rentabilidad, por eso hemos invertido en las tres firmas más importantes en el mercado de Colombia (BTG Pactual, Valores Bancolombia, Credicorp Capital).<sup>4</sup>*

*Se puede evidenciar que estas tres firmas presentaron rentabilidades muy similares, con pequeñas variaciones al momento de analizar la información para la toma de la decisión final. Ver datos tomados de las fichas técnicas con corte al 31/07/2017.*

<b>Datos de fichas técnicas al 31/07/2017</b>				
<b>FIC</b>	<b>Tipo de Fondo</b>	<b>Calificación del Fondo</b>	<b>Comisión de Administración</b>	<b>Rentabilidad Histórica año corrido</b>
<i>FIC BTG PACTUAL LIQUIDEZ</i>	<i>Abierto sin pacto de permanencia</i>	<i>AAA/1</i>	<i>1,50% EA</i>	<i>6,77% EA</i>
<i>FIC RENTA LIQUIDEZ</i>	<i>Abierto sin pacto de permanencia</i>	<i>S1/AAAf (col)</i>	<i>1,51% EA</i>	<i>6,84% EA</i>

<b>Datos de fichas técnicas al 31/07/2017</b>				
<b>FIC</b>	<b>Tipo de Fondo</b>	<b>Calificación del Fondo</b>	<b>Comisión de Administración</b>	<b>Rentabilidad Histórica año corrido</b>
FIC CREDICORP ALTA LIQUIDEZ	Abierto sin pacto de permanencia	S1/AAAf (col)	1,30% EA	6,83% EA

*La rentabilidad anual del FIC BTG PACTUAL LIQUIDEZ comparada frente al mercado durante los años de 2017 a 2021 (...) da cuenta de la favorabilidad del panorama para la toma de la decisión sobre la inversión en el FIC BTG PACTUAL LIQUIDEZ. (...)*

### **Análisis de respuesta**

En lo referente a la inversión en el CDT Davivienda, El FoNC argumenta haber realizado un “análisis del mercado financiero donde tomando como referencia las tasas de captación de bancos comerciales reportadas en la página web del Banco de la República”, sin embargo, no diligenció debidamente el formato para registro de inversiones en instrumentos financieros, por cuanto este no referenció las alternativas que fueron tenidas en cuenta para sustentar la decisión de inversión con el Banco Davivienda, lo cual afecta la trazabilidad en el proceso de selección.

Por otra parte, respecto al FIC BTG Pactual Liquidez, una vez analizada la respuesta otorgada por el FoNC, se confirma que no se diligenció el formato para registro de inversiones, el cual tiene como propósito consignar las características de la inversión, dejar registro de las cotizaciones recibidas y determinar la elección más favorable.

Ahora bien, el Fondo argumenta que se tuvieron en cuenta criterios de solidez, diversificación y rentabilidad, sin embargo, no hay documento idóneo que soporte el análisis y justificación de la decisión tomada, como lo establece el proceso de Gestión de Tesorería.

Se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo administrativo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado

### **HALLAZGO 06. Aportes cooperativa de Andes**

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”.*

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. (...)*

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) 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 suscrito el 7 de julio de 2016. (...)

*“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 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 relacionados con las materias que a continuación se enuncian, sin perjuicio de las atribuciones que compete ejercer al GOBIERNO:*

(...)

*6. Establecer la política de fomento al cooperativismo caficultor como uno de los instrumentos para una eficiente comercialización y medio para llevar a la práctica el servicio de Garantía de Compra a los productores de café.”*

*“CLÁUSULA SÉPTIMA Obligaciones de la Federación, como administradora del Fondo Nacional del Café: La FEDERACIÓN, como administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones:*

(...)

*24) Promover y financiar el desarrollo del cooperativismo caficultor, como uno de los instrumentos para una eficiente comercialización y medio para llevar a la práctica el servicio de Garantía de Compra a los productores de café.”*

Resolución Número 02 de 2017 *“Por la cual se aprueba la Política de Inversiones y se establecen los criterios para la evaluación, constitución, liquidación y en general la toma de decisiones y seguimiento de las inversiones que haga la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del Fondo Nacional del Café.”*

Anexo 2 de la Resolución 02 del 2017 - Política para las inversiones Patrimoniales.

#### *“4. Seguimiento a las inversiones patrimoniales*

*4.1. Informes: La Gerencia Financiera periódicamente realizará un análisis financiero de las Inversiones Patrimoniales de la FEDERACIÓN-FONDO, el cual debe ser presentado al menos una vez al año al Comité de Inversiones, o cuando lo solicite la Comisión de Presupuesto e Inversiones o el Comité Nacional. Lo anterior sin perjuicio del seguimiento que se haga a través del ejercicio de los derechos políticos.”*

Analizado el portafolio de inversiones del Fondo Nacional del Café, se observó que este cuenta con un saldo de inversión, en aportes sociales constituidos con recursos parafiscales, en la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda., por valor de \$2.847.052.055, según certificación con corte al 30 de noviembre del 2021.

Es de anotar que, mediante resolución 2019300005705 de la Superintendencia de la Economía Solidaria de fecha 8 de noviembre de 2019, se ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda.

Durante la vigencia 2021, el FoNC realizó seguimiento a la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. – COOPERAN, mediante una herramienta denominada tablero de control, a través de la cual, la Dirección de Cooperativas monitorea la situación financiera de las mismas y envía mensualmente vía correo electrónico los indicadores de gestión y el comparativo con respecto al año anterior de excedentes netos y capital de trabajo.

En el transcurso del 2021, el tablero de control presentó resultados negativos para la Cooperativa Andes que, al cierre de la vigencia, alcanzaron los siguientes resultados: margen operacional -9.96%; endeudamiento sin línea de financiamiento 129,38%; excedentes netos -\$35.006.165.000 y capital de trabajo - \$120.195.020.000.

Adicionalmente, el test de deterioro aplicado por el FoNC en el 2021, sobre los aportes de la cooperativa de Andes, arrojó una calificación de -52%.

Así mismo, es de importancia señalar que, en el año 2022,<sup>13</sup> se ordenó la liquidación forzosa administrativa de la Cooperativa de Caficultores de Andes, trámite dentro del cual se aceptó la reclamación de la Federación sobre los aportes sociales dentro

---

<sup>13</sup> Resolución número 20224400076942 del 10 de marzo de 2022, proferida por la Superintendencia de Economía Solidaria.

del sexto orden, lo que implica que estos serán pagados después de cancelar la totalidad de los pasivos externos a cargo de COOPERAN.<sup>14</sup>

El seguimiento hecho a la cooperativa y el acompañamiento del FoNC, no logró, que Andes mejorara la situación durante el proceso de intervención para mantenerse en operación, por lo cual, en este caso, no se dio cumplimiento a lo establecido en el contrato de administración, en las cláusulas segunda y séptima (numeral 24), tendiente a promover el cooperativismo como un instrumento eficiente de comercialización y mejora del ingreso del caficultor.

La situación antes descrita, se presentó por la ineficacia del seguimiento realizado por la Dirección de Cooperativas para generar acciones correctivas en las instancias de decisión y salvaguardar los recursos invertidos, lo que genera riesgo de pérdida de los aportes realizados con recursos del FoNC en la mencionada cooperativa.

### Respuesta de la entidad

*“Es lo primero señalar que la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del Fondo Nacional del Café, y menos aún en su condición de entidad privada, no es una autoridad administrativa ni gubernamental con funciones para la inspección, vigilancia y control de las entidades del sector solidario, incluidas allí las Cooperativas.*

*En efecto, y como tiene bien sabido la Contraloría General de la República, la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es el órgano a quien legalmente se le ha asignado la función de inspeccionar, vigilar y controlar a las Cooperativas. (...)*

*Ahora, sin perjuicio de ello, la Federación Nacional de Cafeteros realiza un permanente seguimiento a la situación financiera, comercial y administrativa de las cooperativas de caficultores en el marco de sus capacidades y relaciones que los vinculan.*

*En ese orden, la FNC como administradora del Fondo Nacional del Café es aportante (asociado) de la Cooperativa de Caficultores de Andes desde el momento de su creación: 1.961. (...)*

*No debe perderse de vista igualmente que **las Cooperativas son entidades independientes y autónomas a la Federación**, en donde, por una parte, la Federación, al igual que cualquier asociado e independientemente del monto de su aporte, por virtud de lo reglado en el artículo 33 de la Ley 79 de 1988, tiene un solo*

---

<sup>14</sup> Resolución 009 de COOPERAN del 30 de septiembre de 2022.

*voto, y, de otra, debe formular propuestas, que en esa calidad de asociado son a veces acogidas o no, para encontrar un adecuado balance entre la efectiva comercialización y la garantía de compra a través del instrumento cooperativo. (...)*

*Por ello, desde el momento en que la Federación Nacional de Cafeteros observó situaciones anormales en la administración de la Cooperativa, (...) no escatimó esfuerzos y pronunciamientos para llamar la atención de ese órgano administrativo sobre las dificultades que la Federación estaba teniendo para incidir en una mejor gobernanza. Todo lo cual, por demás, produjo que el Gerente de la Cooperativa de aquel entonces excluyera a la Federación Nacional de Cafeteros de la Cooperativa.*

*(...)*

*El 13 de marzo de 2019, buscando tener mayor claridad de la situación de la Cooperativa de Andes, previo a la celebración de la Asamblea General de Asociados, la Federación Nacional de Cafeteros ejerció el derecho de inspección, derecho que le asistía por ser asociado a la Cooperativa. (...)*

*Una vez removidos el señor Juan David Rendón, el Consejo de Administración y la Junta de Vigilancia de la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. por virtud de la Resolución 2019300005705 del 8 de noviembre de 2019 emitida por la SuperSolidaria, por hechos denunciados por la firma de Revisoría Fiscal de la Cooperativa (Deloitte & Touche Ltda.) y la misma Federación ante la SuperSolidaria, fue indispensable poner en marcha el restablecimiento de los elementos que permitieran ejercer el servicio de garantía de compra previo el cumplimiento de la normatividad existente.*

*(...)*

*La Federación Nacional de Cafeteros, en el marco de sus funciones y capacidades, ejerció de manera diligente un permanente seguimiento y acompañamiento a la Cooperativa de Caficultores de Andes antes y durante su proceso de intervención. La Federación, además de ejercer el derecho de inspección que le correspondía en calidad de asociado, puso en conocimiento de la autoridad competente (la SuperSolidaria) las situaciones anómalas que advertía en la administración de la Cooperativa para que se tomarán las medidas legales correspondientes. Todo lo anterior en cumplimiento de la obligación prevista en el numeral 24 de la cláusula séptima del Contrato de Administración del Fondo. (...)*

*Dada la independencia con la que cuentan las cooperativas de caficultores, los resultados financieros de las mismas son de entera responsabilidad de sus órganos de administración y, en caso de encontrarse intervenida, es responsabilidad del agente interventor. (...)*

*Como se indicó y como está indicado en el contrato de administración del FoNC celebrado con el Gobierno Nacional, estos aportes se hacen como “patrocinio” para la finalidad de la eficiente comercialización y el ejercicio de la garantía de compra del café y no para obtener utilidades económicas. De ahí que la orientación del seguimiento que se debía hacer y en efecto se hizo, estaba orientado a estas finalidades, que no a funciones de inspección, vigilancia y control, que, por lo determinado en la Ley, le corresponden a la Superintendencia de la Economía Solidaria.*

*Ahora bien, desde el punto de vista contable estos aportes constituyen un instrumento financiero a reconocer por el valor del aporte y las revalorizaciones patrimoniales determinadas por las asambleas, menos cualquier pérdida por deterioro de valor, tal y como lo indica el Concepto CTCP-10-00884-2018 del Consejo Técnico de la Contaduría Pública. (...)*

*“En opinión de este Consejo, las inversiones realizadas en cooperativas se deberán tratar como un instrumento financiero, ya que no se posee influencia significativa, control, ni control conjunto. Por lo anterior, podrán medirse al costo más lo que le corresponde al asociado por revalorización de aportes (según decisiones de la asamblea), menos cualquier pérdida por deterioro acumulada (Subrayado fuera de texto).*

*Como conclusión, si bien el aporte tiene un reconocimiento contable como un activo financiero, al ser este un patrocinio no se pretende su retiro posterior, dado que como se ha reiterado, dicho aporte se hizo precisamente como una forma de promover el cooperativismo como un instrumento eficiente de comercialización y mejora del ingreso del caficultor, pero también como un instrumento para el ejercicio de la garantía de compra. (subrayado original)*

### **Análisis de respuesta**

En atención a la respuesta del FoNC que, manifiesta no ser la autoridad administrativa, ni gubernamental con funciones para la inspección, vigilancia y control de las entidades del sector solidario, la Contraloría no se refiere a que deban realizar funciones de la Supersolidaria, sino que, tal y como lo referencia el contrato de administración en su cláusula primera, “*La FEDERACIÓN es administradora del FONDO por la vocación que le reconocen las leyes en su calidad de entidad nacional representativa del Gremio Caficultor y en las disposiciones legales sobre la materia*”, lidere el direccionamiento estratégico del sector, en aras de la autoridad que le delega el contrato.

Adicionalmente, la Federación argumenta que “*Las Cooperativas son entidades independientes y autónomas a la Federación, la Federación, al igual que cualquier*

*asociado e independientemente del monto de su aporte, tiene un solo voto, y debe formular propuestas, que en esa calidad de asociado son a veces acogidas o no”.*

De acuerdo con lo anterior, el equipo auditor no cuestiona la independencia de las cooperativas; sin embargo, la autoridad que le delega el contrato de administración, implica establecer lineamientos en el sector para dar cumplimiento al mismo. Cabe resaltar que las cooperativas son parte fundamental para ejercer la garantía de compra del café y maximizar el ingreso del productor.

Por lo tanto, las acciones de la Federación frente a la inversión realizada en la cooperativa de Andes, no solo se ejecutan como asociado de la misma, sino también, como administrador de recursos públicos, por lo que debe aplicar los principios de la función administrativa y fiscal (eficiencia y eficacia); esto implica un seguimiento que genere acciones encaminadas a salvaguardar los recursos invertidos.

Teniendo en cuenta que estos aportes se realizaron con recursos públicos y al ser el FoNC el titular de los derechos que genera la inversión en la cooperativa, esta situación obligaba al Fondo a tomar acciones oportunas para preservar el valor de la inversión, antes de llegar a una situación de alto riesgo de pérdida.

*El Fondo argumenta que “estos aportes se hacen como “patrocinio” para la finalidad de la eficiente comercialización y el ejercicio de la garantía de compra del café y no para obtener utilidades económicas. De ahí que la orientación del seguimiento que se debía hacer y en efecto se hizo, estaba orientado a estas finalidades.”, de igual forma argumenta “si bien el aporte tiene un reconocimiento contable como un activo financiero, al ser este un patrocinio no se pretende su retiro posterior”.*

De acuerdo con el análisis realizado, la Contraloría entiende que estos aportes en la cooperativa no buscan obtener utilidades económicas; sin embargo, el seguimiento que realizó el Fondo indicaba que había ineficiencias en la comercialización y que se quebrantó la garantía de compra, por lo tanto, se dejaron de cumplir los propósitos para los cuales se habían establecido los aportes o “patrocinios”.

Por lo anterior, el equipo auditor valida la observación como hallazgo administrativo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado.

### **HALLAZGO 07. Aportes en Cooperativas Cafeteras**

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”.*

Los artículos 2 y 3 de la 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. (...)*

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) 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 suscrito el 7 de julio de 2016. (...)

*“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 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 relacionados con las materias que a continuación se enuncian, sin perjuicio de las atribuciones que compete ejercer al GOBIERNO:*

(...)

*6. Establecer la política de fomento al cooperativismo caficultor como uno de los instrumentos para una eficiente comercialización y medio para llevar a la práctica el servicio de Garantía de Compra a los productores de café.”*

*“CLÁUSULA SÉPTIMA Obligaciones de la Federación, como administradora del Fondo Nacional del Café: La FEDERACIÓN, como administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones: (...)*

*24) Promover y financiar el desarrollo del cooperativismo caficultor, como uno de los instrumentos para una eficiente comercialización y medio para llevar a la práctica el servicio de Garantía de Compra a los productores de café.”*

Resolución Número 02 de 2017 *“Por la cual se aprueba la Política de Inversiones y se establecen los criterios para la evaluación, constitución, liquidación y en general la toma de decisiones y seguimiento de las inversiones que haga la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del Fondo Nacional del Café.”*

Anexo 2 de la resolución 02 del 2017 - Política para las inversiones Patrimoniales.

**“4. Seguimiento a las inversiones patrimoniales**

**4.1. Informes:** *La Gerencia Financiera periódicamente realizará un análisis financiero de las Inversiones Patrimoniales de la FEDERACIÓN-FONDO, el cual debe ser presentado al menos una vez al año al Comité de Inversiones, o cuando lo solicite la Comisión de Presupuesto e Inversiones o el Comité Nacional. Lo anterior sin perjuicio del seguimiento que se haga a través del ejercicio de los derechos políticos.”*

El FoNC, desde la Dirección de Cooperativas, realiza seguimiento a las cooperativas de caficultores a través del Test de Deterioro y del Tablero de Control de Indicadores y, como resultado de este, se presentó un informe al Comité de Inversiones, sobre su comportamiento en 2021, con las siguientes conclusiones:

*“Las Cooperativas registraron durante el año 2021 una reducción en compras de café del 23% debido a diferentes aspectos entre ellos la reducción de cosecha en algunas zonas por temas climáticos, fuerte competencia de otros actores comerciales, presencia de actores comerciales informales en las zonas y pérdida de compras a productores que adeudan compromisos de venta de café con entrega a futuro a las Cooperativas. (...)*

*Los resultados financieros de algunas Cooperativas durante el año 2021, se vieron afectados por el costo de reposición asumido en la entrega de café para dar cumplimiento a compromisos de venta con entrega a futuro.”*

Analizados los estados financieros generados por el Fondo Nacional del Café para la vigencia 2021, se observa que se aplicó deterioro a las siguientes cooperativas:

Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda.	-2.847.052.055
Cooperativa de Caficultores de Salgar	-1.296.197.750
Cooperativa de Caficultores de Antioquia Ltda.	-2.952.750.650
Cooperativa de Caficultores del Occidente de Nariño Ltda.	-27.999.314

Así las cosas, las acciones adelantadas por la Federación, para salvaguardar los recursos invertidos en las cooperativas antes mencionadas, no fueron eficaces; en tanto no se observaron decisiones oportunas que permitieran mitigar dicho deterioro, circunstancia que pone en riesgo de pérdida los aportes realizados con recursos del FoNC.

**Respuesta de la entidad**

*“Es importante recordar, como ya se mencionó en la observación anterior, la Federación Nacional de Cafeteros solo cuenta con un voto en las Asambleas Generales de las cooperativas de caficultores, (...) y que las cooperativas son autónomas e independientes como lo menciona el cuarto principio Cooperativo el cual promueve la condición absoluta de que las entidades cooperativas sean constituidas y desarrollen sus actividades bajo la plena protección de cualquier intervención externa, que rompa la estabilidad y armonía decurrente del principio de la gestión democrática por parte de los socios.*

*La Federación Nacional de Cafeteros, independiente de contar con los mismos derechos de un asociado a las Cooperativas de Caficultores, ejerce un permanente seguimiento y acompañamiento a las Cooperativas de Caficultores, a través de la revisión continua de la información comercial y financiera de las mismas, la cual es analizada y los resultados obtenidos (indicadores) son compartidos con los representantes de las cooperativas con el fin de que estos tomen las acciones necesarias para mejorar su gestión cuando lo consideren oportuno.*

*El seguimiento por parte de la Federación Nacional de Cafeteros a las Cooperativas de Caficultores, también se realiza mediante la participación en las Asambleas Generales (...), mediante la participación en las reuniones del consejo de administración de cada cooperativa por invitación de las mismas y mediante la participación de los representantes legales de las cooperativas o quien estos deleguen en las reuniones de los Comités de Cafeteros de cada región.*

*En lo que respecta al deterioro contable realizado sobre estos aportes, es necesario informar que el mismo se efectúa en cumplimiento del párrafo 8 de la NIC 36, según el cual, un activo debe ser objeto de deterioro cuando su importe en libros exceda a su importe recuperable. (...)*

*Aun cuando la intención de la Federación con estos aportes no es solicitar su devolución, por considerar que tales aportes constituyen un patrocinio que busca promover el cooperativismo caficultor como un instrumento eficiente de comercialización y mejora del ingreso del caficultor, así como uno de los instrumentos para ejercer la garantía de compra.*

*El reconocimiento del deterioro de dichos aportes en las cooperativas parte precisamente de la premisa de reflejar, en criterio de la Federación, qué ocurriría si se decidiera realizar la solicitud de devolución de dichos aportes en la fecha de corte de los estados financieros.*

*Dado lo anterior, considerando la situación de atraso de las cooperativas en el cumplimiento de los compromisos de ventas de café a futuro al FoNC, la Federación analizó que el reconocimiento contable por parte de estas cuatro (4) cooperativas*

*de ese incumplimiento implicaría un deterioro importante del patrimonio de las mismas.*

*Ante una eventual solicitud de devolución de aportes formulada por la Federación, tal solicitud debería estar sometida a lo establecido en el capítulo VIII numeral 6 Párrafo 4 del Documento Técnico de la Circular Externa 004 del 28 de agosto de 2008 de la Superintendencia de la Economía Solidaria, el cual señala que “Si al momento de la solicitud de retiro del asociado, la organización solidaria presenta resultados económicos negativos, se debe efectuar retención proporcional a los aportes mediante un factor determinado y entrar a disminuir las pérdidas acumuladas registradas en el balance, bien sea de ejercicios anteriores o del ejercicio en curso”.*

*Tal situación haría que la solicitud de devolución no pueda ser atendida, razón por la cual se estimó que el importe recuperable sería cero y por ello, surgió la necesidad de reconocer un deterioro por el 100% de los aportes.*

*(...)*

*Finalmente, vale la pena también indicar, que el deterioro, al ser un concepto de carácter contable e interno, puede ser revertido en cualquier momento, siempre que las condiciones que dieron origen al mismo sean revertidas o que se tengan nuevos elementos que hagan considerar que la devolución de los aportes por parte de estas cooperativas sería viable.*

*Todo lo anterior sin perder de vista el análisis costo beneficio que debe hacerse ante cualquier solicitud de reembolso del aporte frente a las obligaciones establecidas en el contrato de administración en torno a la eficiente comercialización del café y el ejercicio de la garantía de compra.”*

### **Análisis de respuesta**

La Federación Nacional de Cafeteros argumenta que solo cuenta con un voto en las Asambleas Generales de las cooperativas de caficultores y que las cooperativas son autónomas e independientes.

La CGR no cuestiona la toma de decisiones independientes de las cooperativas; sin embargo, no debe perderse de vista que la FNC, frente a las cooperativas, no solo actúa como miembro asociado, sino también que, como designatario del contrato de administración del FoNC, actúa como administradora de recursos públicos y junto con el Comité Nacional de Cafeteros tienen la función de diseñar la política para la comercialización del café colombiano, fijando directrices y procedimientos relacionados con la materia, donde las cooperativas desempeñan un papel

fundamental para ejercer la garantía de compra del café y maximizar el ingreso del productor.

Por lo anterior, se concluye que, las acciones de seguimiento no han sido efectivas para generar la toma de decisiones oportunas del Fondo para evitar y/o mitigar el riesgo de pérdida de los aportes realizados.

Ante las problemáticas reseñadas por el FoNC para estas cooperativas, sobre el atraso de los compromisos de ventas de café a futuro, la Federación analizó que el reconocimiento contable de ese incumplimiento implicaría un deterioro importante del patrimonio de las mismas, trayendo como consecuencia, la aplicación del deterioro en los registros contables del FoNC.

De acuerdo con lo anterior, se afectaron los objetivos de eficiencia de comercialización y del mejoramiento del ingreso de los caficultores; por lo tanto, el seguimiento no tuvo impacto en mitigar el alto riesgo de pérdida de los recursos en cuestión.

Por lo expuesto, el equipo auditor valida la observación como hallazgo administrativo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado.

### 3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar la gestión de los contratos y su cumplimiento con la normatividad aplicable.

La Federación Nacional de Cafeteros (FNC), en virtud del contrato suscrito con el Gobierno Nacional el 7 de julio de 2016, administra el Fondo Nacional del Café, cuyo fin es contribuir a maximizar el ingreso del productor del café, fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva.

En aras de alcanzar dicha finalidad, la cláusula séptima del mencionado contrato, faculta a la FNC para llevar a cabo todo los actos y negocios jurídico tendientes al logro de los objetivos y políticas del Fondo. En consonancia, la cláusula decimoséptima dispone que el régimen contractual del FoNC corresponde al derecho privado y a la reglamentación que expide el Comité Nacional de Cafeteros (Resolución 8 del 2000, Resolución 09 de 2019 y Resolución 57 de 2000)

Para la vigencia 2021, la entidad celebró 33 contratos con particulares, de los cuales en el ejercicio auditor se analizaron el 48.48%, obteniéndose los siguientes hallazgos:

#### **HALLAZGO 08. Cumplimiento del objeto Contractual CN-2020-1673. (F1) (D2)**

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.”*

En los artículos 2 y 3 de la Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, se establecen:

*“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 artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a la gestión fiscal reseña:

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

*economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*

El 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: (...)*

*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.”*

*Eficiencia: Hace referencia a la relación de medios y fines, que comprende obtener los máximos beneficios con los medios que se dispones.*

*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.”*

*Artículos 53 y 55 numeral 4 de la 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario, misma que perdió vigencia a partir del 29 de marzo de 2022, a razón de la entrada en vigencia de la de Ley 1952 de 2019, establecen:*

*“ARTÍCULO 53. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. (...)*

*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 55. Sujetos y faltas gravísimas.** *Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas (...)*

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

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.*

*(...)*

*“4. 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. (subrayado fuera del texto original)”*

*“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. (subrayado fuera del texto original)”*

El contrato suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café, estableció:

*“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. (...)”*

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. (...)”*

El contrato CN-2020-1673, dispone:

*“Clausula 2. Objeto del contrato. El Contratista se obliga para con la Federación a prestar sus servicios profesionales consistentes en realizar la producción, y postproducción de cincuenta Capítulos de televisión del programa "Las Aventuras del Profesor Yarumo", con una duración de 27 a 30 minutos (...) en los términos y*

*condiciones contenidos en su propuesta, la cual hace parte integral del presente contrato.”*

*“Clausula 9. Supervisión. El supervisor tendrá como funciones vigilar el cumplimiento de las obligaciones del contratista y la debida y oportuna ejecución del objeto del contrato, elaborar las certificaciones mensuales del número de programas emitidos a través de la televisión y radio para efectos de asegurar la correcta facturación, así como suscribir con el contratista las actas a que haya lugar, especialmente el acta de liquidación otorgando las aprobaciones pertinentes.”*

La Circular No. GAF21I00004. Supervisores de Contratos. Designación, Funciones y Obligaciones, en sus numerales 4, 6 y 7 preceptúa:

*“4- Exigir al Contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto y de las obligaciones contratadas (...) 6) Exigir que la calidad de los bienes y/o servicios contratados se ajusten a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias y a las características y especificaciones estipuladas en el contrato. 7) Verificar la entrega de los bienes, servicios, obras y en general del objeto y las obligaciones contratadas suscribiendo el acta de recibo correspondiente o certificación de ingreso del objeto contratado, de acuerdo con el procedimiento establecido, por la Federación, expidiendo las constancias o recibo a satisfacción del bien o servicio.”*

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en calidad de administradora del Fondo Nacional del Café, suscribió contrato de prestación de servicios CN-2020-1673 del 21 de diciembre de 2020 con el contratista *Doble Vía Media*, con el objeto de realizar, entre otros productos, la producción y posproducción de 50 capítulos de televisión del programa “las Aventuras del Profesor Yarumo”, con una duración de 27 a 30 minutos.

Verificados los soportes de cumplimiento del objeto contractual, se observó que, de los 50 capítulos de programas televisivos realizados por el contratista, solo 8 de ellos (capítulos 2, 6, 18, 40, 41, 42, 43 y 44) cuentan con una duración mayor a 27 minutos y ninguno alcanza la duración máxima de 30 minutos.

La mayor parte de los programas tiene una duración que oscila entre 24 y 25 minutos (capítulos 1, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 45, 46, 47, 48 y 50) y solo unos cuantos sobrepasan los 26 minutos (capítulos 4, 10, 11, 12, 14, 24, 25, 27, 28, 29, 39 y 49).

Así las cosas, los minutos de producción y posproducción ascendieron a 1.283 aproximadamente; no obstante, haberse contratado 1.350 minutos, para una diferencia de 67 minutos equivalente a 2,5 programas televisivos de 27 minutos, lo

que implica que se pagaron en su totalidad servicios no prestados cabalmente, de conformidad a lo observado en avisos de pago.

Tal circunstancia se presenta, por deficiencias en la supervisión de parte de la Gerencia Técnica, al no percatarse de la menor duración de los programas producidos por el contratista como parte del cumplimiento del objeto contractual y, en consecuencia, aprobar el pago total por servicios prestados no correspondientes con las condiciones pactadas, situación que genera riesgo de pago de productos no entregados a conformidad. Presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$26.374.053 más IVA.

### Respuesta de la entidad

*“El Organismo de Control en la citada observación manifiesta que “(...) los minutos de producción y posproducción ascendieron a 1.283 aproximadamente, no obstante haberse contratado 1.350 minutos, para una diferencia de 67 minutos equivalente a 2,5 programas televisivos de 27 minutos. Lo que implica que se pagaron en su totalidad servicios no prestados cabalmente, de conformidad a lo observado en avisos de pago.*

*Frente al particular debe señalarse que la observación adolece de un error conceptual estructural en la medida, que afirma, que lo que se contrató por parte de la FNC-FoNC fueron 1.350 minutos, lo cual evidentemente dista de lo que en verdad fue el objeto del contrato.”*

*“Lo anterior, es razón suficiente para precisar, que:*

*El costo de cada Programa “Las Aventuras del Profesor Yarumo” no se limita sólo a los minutos de duración que cada programa tiene al ser **emitido**, toda vez, que para llegar a ese producto fue necesario adelantar unas etapas, tal como se describe en la propuesta presentada por el Contratista, que, desde luego, demandan un número mayor de minutos en el proceso de **producción**. Esto implica lo siguiente:*

- 1. **Etapas de preproducción:** En esta etapa se hace la planeación de grabación en campo, se definen los temas, personajes, fechas, logística, lugares, transporte y detalles necesarios para la realización de la grabación de los contenidos. En esta etapa también participa el supervisor del Contrato, dos profesionales del equipo del Contratista y las personas de los departamentos cafeteros donde se adelantan las grabaciones. Esta etapa tiene una duración entre 2 y 4 días por capítulo.*

2. **Etapa de producción:** *En esta etapa se realizan las grabaciones y entrevistas presenciales o virtuales, algunas de las presenciales en campo, para estar en condiciones de generar el contenido audiovisual requerido para cada capítulo. Para el desarrollo de estas grabaciones, se desplazan los profesionales de la empresa contratista con los equipos de grabación requeridos, a las regiones establecidas en la etapa de preproducción. Una vez que se llega a las regiones el personaje “El profesor Yarumo” adelanta las grabaciones acordadas. Esta etapa tiene una duración entre uno y dos días de grabación.*
3. **Etapa de post producción:** *En esta etapa se realizan los procesos de visualización, transfer, digitalización, montaje y edición, efectos de audio y video, animación, graficación, locuciones, musicalización, ajustes y correcciones solicitadas por el supervisor del contrato y masterización. En este último proceso se entrega un programa base (denominado máster) a la Federación Nacional de Cafeteros como Administradora del Fondo Nacional del Café, con una duración entre 27 a 30 minutos por cada capítulo. Para el desarrollo de esta etapa se incluye la participación de 5 profesionales de empresa contratista, (director, editor, asistente de dirección, músico y graficador). Este proceso requiere un periodo entre cinco y seis días para realizar la post producción de cada capítulo.*

*Nota: Debe enfatizarse que las tres etapas pueden ocurrir de manera paralela y esto implica que diferentes personas participan en diferentes etapas.*

*De tal manera que todas las actividades adelantadas en cada una de las etapas, corresponden al costo de la realización del Programa. Nótese como en la cláusula 3 “Valor del Contrato” se pactó el pago de la producción y postproducción de 50 capítulos del Programa. Por esta razón el Contratista no presentó una oferta basada en el costo unitario por programa o por minuto emitido; sino que por el contrario costó un valor por las tres (3) etapas que debían llevarse a cabo para llegar al programa final que corresponde al emitido.*

*En resumen, resulta viable afirmar, sin duda alguna, que en la construcción de cada programa se tuvo necesariamente una duración superior a los minutos emitidos ya que, como es sabido, en el momento de la postproducción, se edita, se seleccionan las tomas, se las organiza y se ponen en orden para producir el relato y secuencia que desea el Supervisor. Además de agregar la sonorización y la masterización; una vez efectuado lo anterior queda el resultado que se observa en los programas emitidos.*

*Por lo expuesto, no es de recibo la observación de que se pagaron servicios que no fueron prestados, ya que, de no haber sido prestados, no se hubiesen podido obtener los programas emitidos y, por lo tanto, no se hubiera aprobado su pago.*

*Por las razones expuestas se solicita el retiro de la presente observación y de su correspondiente connotación fiscal y disciplinaria.”*

### **Análisis de la respuesta**

La Federación Nacional de Cafeteros manifiesta en el libelo de la respuesta, que el equipo auditor incurrió en un error conceptual, debido a que no se tuvo en cuenta las etapas de preproducción, producción y post producción, queriendo hacer ver que los minutos faltantes (67), son imputables a estas.

En tal sentido, es importante recordar que el objeto contractual indica *“El Contratista se obliga para con la Federación a prestar sus servicios profesionales consistentes en realizar la producción, y postproducción de cincuenta (50) capítulos de televisión del programa “Las Aventuras del Profesor Yarumo”, con una duración de 27 a 30 minutos”* por lo que es claro que hace referencia a la duración de cada capítulo a emitir y no a los minutos requeridos para su pre producción, producción y post producción, razón por la cual, este equipo auditor determina desestimar el argumento esgrimido por la entidad en su respuesta a saber:

*“El costo de cada Programa “Las Aventuras del Profesor Yarumo” no se limita sólo a los minutos de duración que cada programa tiene al ser **emitido**, toda vez, que para llegar a ese producto fue necesario adelantar unas etapas, tal como se describe en la propuesta presentada por el Contratista, que, desde luego, demandan un número mayor de minutos en el proceso de **producción**, Esto implica lo siguiente. **Etapas de preproducción...**, **Etapas de producción...**, **Etapas de post producción...**”* (subrayado tomado del texto original).

Por lo anterior, se ratifica la observación como hallazgo disciplinario y fiscal por valor de \$26.374.053 más IVA.

### **HALLAZGO 9. Acta de Entrega de Bienes y Servicios Contrato CN-2021-1084**

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.”*

Los artículos 2 y 3 de la Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, disponen:

*“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 contrato suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café, establece:

*“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. (...)*”

El Código Civil Colombiano en su artículo 1602 establece:

*“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.”*

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.”*

El Contrato CN-2021-1084, dispuso:

*“Cláusula 6. Otras Obligaciones del Contratista. (...) 8. Suscribir el acta de entrega y recibo de bienes” (...)*

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café, suscribió el contrato CN-2021-1084, el cual tiene como objeto *“La entrega a título de suministro de mil quinientas (1.500) unidades de bolsas jumbo liner para contenedor de 20”*.

Analizados los soportes contractuales allegados por la entidad, no se evidenció el acta de entrega de bienes y servicios, pese a ser exigida dentro de la cláusula 6 numeral 8 del contrato.

Situación que se presenta por la omisión en el ejercicio de la supervisión de la dirección de logística de la Federación, al inobservar el requisito del mencionado documento, lo que genera riesgos respecto al cumplimiento de las obligaciones pactadas en el clausulado del contrato.

### **Respuesta de la entidad**

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

*“De conformidad con lo establecido en la Cláusula 6, numeral 8 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 y receptor del bien o servicio contratado, que incluye: la verificación de las remisiones enviadas por el contratista 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, mediante la verificación de factura y la gestión del proceso de pago por el bien o servicio contratado.”*

## **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor validar la observación como hallazgo administrativo por cuanto los argumentos esgrimidos, no desvirtúan lo evidenciado, por el contrario, reconoce que no se cumplió a cabalidad con la obligación referenciada en la cláusula 6 numeral 8 del contrato, la cual señala: “*Suscribir el acta de recibo y entrega de bienes*”.

### **HALLAZGO 10. Garantías Contrato CN-2021-1084**

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.”*

Los artículos 2 y 3 de la Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, dispone:

*“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 contrato suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café, establece:

**“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. (...)*

El Código Civil Colombiano 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.”*

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

*“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”.*

El Contrato CN-2021-1084 establece:

*“Clausula 11. Garantías. Dentro de los (3) días siguientes a la suscripción del presente Contrato el Contratista se compromete a construir a favor de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su condición 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) Del cumplimiento del Contrato: Para garantizar el efectivo de las obligaciones que contrae por veinte por ciento (20%) del valor del Contrato con una duración igual al plazo de ejecución y cuatro (4) meses más.”*

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café, suscribió el contrato CN-2021-1084, el cual tiene como objeto contractual *“La entrega a título de suministro de mil quinientas (1.500) unidades de bolsas jumbo liner para contenedor de 20”.*

En ese orden, se precisa que, dentro de las obligaciones pactadas, se evidencia un incumplimiento en los términos de presentación de garantías, por cuanto la suscripción del contrato se realizó el 10 de agosto del 2021, mientras las garantías se constituyeron con fecha del 2 de septiembre del mismo año.

Situación que se presenta por la omisión en el ejercicio de la supervisión por parte de la dirección de logística de la Federación, al no verificar los términos de presentación de garantías que, en este caso, necesariamente debía realizarse

dentro de los 3 días siguientes a la suscripción del documento, circunstancia que genera riesgos de no amparo ante posibles incumplimientos del contratista.

### **Respuesta de la entidad**

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

*“Si bien existe un incumplimiento en los términos establecidos en el contrato para la presentación de las garantías por parte del contratista, el cual establece un plazo máximo de tres (3) días siguientes a la suscripción del contrato de conformidad con la cláusula 11 del documento, el riesgo de no amparo ante posibles incumplimientos del contratista es mitigado teniendo en cuenta que como premisa se establece como inicio de la ejecución contractual la fecha de presentación y aprobación de dichas garantías, tal cual se establece en la cláusula 5 del contrato y en el párrafo primero de la cláusula 11, y que se confirma en el acta de supervisión de fecha 30 de agosto de 2022.”*

### **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo administrativo, por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado, por el contrario, reconoce que no se cumplió con los términos señalados en la cláusula 11 del contrato.

De igual manera, es de importancia señalar que, la entidad es imprecisa en su respuesta, ya que se pudo determinar que la ejecución contractual inicio antes de la suscripción de la póliza.

### **HALLAZGO 11. Pago Seguridad Social Contrato CN 2021-0036 (Otra Incidencia: UGPP y Min.Salud)**

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.”*

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.*

El Código Civil Colombiano en el artículo 1602 estableció:

*“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 Contrato No. 2021-0036 dispuso:

*“(...) Objeto: “El contratista se obliga para con la federación a entregar a título de compraventa, 70000 unidades de bolsas plásticas tipo grainpro y 600 unidades de bolsas plásticas tipo grainpro fibc hermeticpouch, requeridas para la exportación de 70000 sacos de café excelso especial de 70 kg y de 1200 big bags de 1 tonelada. lo anterior con sujeción a la documentación a las especificaciones y estándares a la oferta presentada por el contratista y a las normas legales que en cada momento requiere la materia”. (...)*

**CLAUSULA CUARTA. FORMA DE PAGO.** *“La federación pagara al contratista el valor total del contrato con cargo a los recursos del fondo nacional del café, en un solo contado contra entrega y recibo a satisfacción de los bienes (70.000 unidades de bolsas plásticas tipo GRAINPRO y 600 unidades de bolsas plásticas tipo GRAINPRO FIBC HERMETIC POUCH) en el lugar solicitado, previa presentación de la factura o documento equivalente con el visto bueno del supervisor del contrato, acompañada de los documentos 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, pensión, ARL) y parafiscales cuando a ella hubiere lugar”.*

Una vez analizados los soportes allegados por la entidad respecto al contrato No 2021-0036, no se evidenció documento que acredite el pago de los aportes de seguridad social, como lo ordena la cláusula cuarta del contrato en mención.

Dicha circunstancia, se generó por la omisión en el ejercicio de la supervisión por parte de la Gerencia comercial y Dirección logística, al no corroborar el cumplimiento de los aportes al sistema de seguridad social (salud, pensión, ARL) a los que se encontraba obligado el contratista, lo que genera riesgos de pagos de facturas sin el lleno de los requisitos contractuales.

### **Respuesta de la entidad**

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

*“Si bien no se evidencia documento que acredite el pago de los aportes de seguridad social como condición de pago según lo establecido en la Cláusula Cuarta del contrato, es preciso señalar, y de acuerdo a lo mencionado en el mismo texto, que la presentación de dichas acreditaciones solo se hace necesaria en los casos en que hubiere lugar. Teniendo en cuenta el objeto del contrato que define la entrega de los bienes por parte del contratista a título de compraventa, la omisión en la presentación de dichos soportes no compromete el cumplimiento del objeto del mismo y no conlleva a riesgos de pago de facturas sin el lleno de los requisitos contractuales.*

*Adicionalmente, es necesario aclarar, que como requisito en el proceso pre contractual, sí se observa de conformidad con lo establecido en la Circular GAD14C07663 DOCUMENTOS NECESARIOS PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS Y CONVENIOS del 27 junio de 2014, la planilla de pago con antelación no menor a un (1) mes, la cual acredita la afiliación por parte del contratista al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales con fecha de expedición del 15 enero de 2021”.*

### **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta allegada por la Federación Nacional de Cafeteros, referente a la necesidad de aportar o no, por parte del contratista, los pagos al sistema de seguridad social, este equipo auditor considera validar la observación como hallazgo administrativo, por cuanto los argumentos de la entidad, no desvirtúan lo evidenciado, por el contrario, reconocen que dentro de la soportabilidad del proceso de contratación, no se evidencia documento que acredite el pago de los aportes al sistema de seguridad social como condición de pago según lo establecido en la Cláusula Cuarta (4) del contrato.

Ahora bien, la entidad reitera que, en los contratos de compraventa, no es necesario la presentación de los mencionados aportes, pero dicha premisa no tiene ningún fundamento legal, pues la entidad no lo soporta jurídicamente.

Es importante resaltar, que la entidad hace alusión a la Circular GAD14C07663, referente a los documentos necesarios para la celebración de contratos, en la que se indica que las planillas de pago al sistema de seguridad social, deberán ser presentadas con antelación no menor a un (1) mes para la celebración de contratos, pero las mismas no fueron allegadas por la FNC a este equipo auditor, para verificar el cumplimiento del numeral quince (15) de la cláusula sexta (6) del contrato.

Finalmente, es de anotar que, si bien la Federación hace referencia en su respuesta a la afiliación al sistema de seguridad social por parte del contratista, esto no acredita los pagos a la que alude la obligación contractual. Como quiera, que la observación versa sobre el incumplimiento de esta obligación contractual, se dará traslado de la misma al Ministerio de Salud y Prosperidad Social y Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

### **HALLAZGO 12. Actividades sin el aval de póliza de garantía. Contrato CN 2021-0733**

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.”*

El Código Civil Colombiano en sus artículos 1495 y 1602 dispuso:

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

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

La Circular No. GAF21I00004. Supervisores de contratos. Designación, Funciones y Obligaciones, estableció:

(...)

*“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.”*

(...)

*“2 Según la naturaleza del contrato o convenio, elaborar y/o conocer los estudios previos, términos de referencia -si los hubiere- la propuesta del Contratista y la póliza que ampara el respectivo contrato”.*

El Contrato No. CN-2021-0733, dispuso:

*“(…) El contratista, de manera independiente, sin subordinación laboral o dependencia, utilizando sus propios medios y elementos de trabajo necesarios para el desarrollo de su labor intelectual, se obliga para con la federación a prestar sus servicios profesionales de logística para garantizar el cumplimiento de los requerimientos y compromisos de embarque para los diferentes clientes de los cafés de la unidad de negocios de craft coffees de la gerencia comercial de la federación, y de conformidad con el detalle y especificaciones de la propuesta (“los servicios”).”*

*“Clausula Quinta. Duración. El contratista se obliga a ejecutar el objeto del contrato a partir de la firma del mismo por ambas partes y hasta el 31 de diciembre de 2021, fecha para la cual deberá haber entregado el informe final de resultados. (...)”*

*“Clausula once. 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, en su calidad de administradora del fondo nacional del café, las garantías expedidas por una compañía de seguros autorizada para funcionar en Colombia con los siguientes amparos. (...)”*

La Resolución 08 de 2000 *“Por el cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros.”* Preceptúo:

*“ARTICULO 39. DE LA REVISION JURIDICA. Los pliegos de condiciones de las convocatorias a contratar, los contratos y las actas de liquidación de los contratos deberán contar con el visto bueno de la División Jurídica de la Oficina Central, o del área que haga sus veces en los Comités Departamentales, o en las Oficinas en el Exterior. La autorización podrá impartirse sobre formatos de pliegos de condiciones, contratos o de actas de liquidación.”*

*“Artículo 44. 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”.*

1. *Cumplimiento del contrato.*
2. *Pago de salarios, prestaciones sociales, e indemnizaciones.*
3. *Manejo y buena inversión del anticipo (...).*

Una vez revisado el proceso de contratación No 2021-0137 de fecha 22 de julio del año 2021, se pudo observar que en la cláusula once del mencionado contrato, se estableció la obligación del contratista de constituir dentro de los cinco (5) días siguientes a la firma del contrato y en favor de la Federación, garantía para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, pero la misma fue tomada de manera extemporánea, es decir para el 09 de agosto del año 2021.

Situación que se presenta por la omisión en el ejercicio de la supervisión de la Gerencia Comercial, al no verificar los términos de presentación de garantías que, en este caso, necesariamente, debía realizarse dentro de los 5 días siguientes a la suscripción del documento, circunstancia que genera riesgos de no amparo ante posibles incumplimientos del contratista.

### **Respuesta de la entidad**

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

*“Como lo señala el Equipo Auditor la garantía para el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato **CN 2021-0733** fue tomada de manera extemporánea por el contratista. Esta situación será objeto de acciones de mejora para que a futuro se atiendan los tiempos establecidos en la normatividad interna y en el clausulado contractual”.*

### **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta allegada por la Federación Nacional de Cafeteros, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo administrativo, por cuanto los argumentos de la entidad, no desvirtuaron lo evidenciado, por el contrario, reconocen que las pólizas fueron tomadas de manera extemporánea por el contratista (Almacafé), quebrantando lo estipulado en la cláusula once (11) del mencionado contrato.

### **HALLAZGO 13. Presentación de Propuesta Extemporánea Contrato CN- 2021-1376**

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.”*

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

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

(...)

*“ARTICULO 35. DE LA ENTREGA DE PROPUESTAS. Las propuestas serán entregadas antes de la hora de la fecha del cierre de la convocatoria (...).”*

(...)

*“ARTICULO 39. DE LA REVISION JURIDICA. Los pliegos de condiciones de las convocatorias a contratar, los contratos y las actas de liquidación de los contratos deberán contar con el visto bueno de la División Jurídica de la Oficina Central, o del área que haga sus veces en los Comités Departamentales, o en las Oficinas en el Exterior. La autorización podrá impartirse sobre formatos de pliegos de condiciones, contratos o de actas de liquidación”.*

Una vez revisados los soportes precontractuales allegados por la entidad, se evidenció que, el día 10 de agosto del 2021, mediante correo electrónico, el operador logístico de la Federación, ALMACAFÉ, realizó el envío de la **“INVITACIÓN PRIVADA PARA PRESENTAR OFERTA PARA REPARACIÓN DE FACHADAS Y PINTURA BODEGA INTERNA Y EXTERNA BODEGA FONDO NACIONAL DEL CAFÉ DE LA VIRGINIA”** a cuatro oferentes, los cuales se relacionan a continuación:

1. T & T INGENIERÍA SAS
2. CONSTRU - ETIKA SAS
3. ZABALA SAS
4. H.V.L CONSTRUCCIONES S.A.S

Dentro del cuerpo de esta comunicación, se estableció el 13 de agosto del 2021 hasta las 15:00 horas, como fecha y hora límite para la presentación de las propuestas económicas.

Producto de dicho ejercicio de cotización, el operador logístico emite recomendación sobre el oferente a seleccionar, a través del documento conocido como “*EVALUACIÓN PROPUESTAS*”, con fecha del 31 de agosto de 2021, el cual refiere: (...) *“Analizadas las 3 ofertas presentadas, se recomienda contratar la obra con la empresa HVL CONSTRUCCIONES S.A.S. quien presenta una oferta económica con tarifas acorde al mercado y cumple con todos los requisitos de Seguridad y Salud en el Trabajo. El valor de esta oferta es de cuarenta y nueve millones seiscientos ocho mil seiscientos veinticinco pesos (\$49.608.625) IVA Incluido.”*

En atención a la recomendación de Almacafé, la Federación suscribió el contrato No CN-2021-1376 con H.V.L CONSTRUCCIONES S.A.S, sin embargo, en la revisión adelantada a esta propuesta económica, la CGR observó que la misma se presentó de manera extemporánea, es decir, el día 18 de agosto de 2021.

Lo anterior, se presentó por la inobservancia de la Gerencia de Almacafé Pereira, como encargado del análisis de las propuestas y de la dirección jurídica de la FNC, a los lineamientos internos establecidos en la Resolución 8 del 2000, (artículo 35), circunstancia que genera incertidumbre frente a la selección objetiva de la escogencia del contratista.

### **Respuesta de la entidad**

*“(...) La censura recae concretamente en el hecho, de la incertidumbre que se genera frente el principio de selección objetiva del contratista, toda vez que, una vez evaluadas las propuestas económicas presentadas por los destinatarios de la invitación a cotizar, fue seleccionada la presentada por la firma H.V.L CONSTRUCCIONES S.A.S. sin tener en cuenta su extemporaneidad, comoquiera, que fue recibida el 18 de agosto de 2021, cuando el plazo previsto para hacerlo era hasta las 15:00 horas del día 13 del mismo mes y año.*

(...)

*“Sea lo primero señalar, que la FNC-FoNC adelantó proceso de selección de contratista bajo la modalidad de “Contratación sin convocatoria a proponer”, la cual se encuentra regulada en el artículo 28 de la Resolución 8 de 2000 y rige para los contratos de menor y media cuantía, de acuerdo con los rangos establecidos en el artículo 20 del mismo cuerpo normativo”.*

*(...)*

*“De acuerdo con la norma en comento y lo que fue el proceso de selección del contratista, se resaltan los siguientes aspectos: 1. La invitación a proponer se hizo mediante correo electrónico del 10 de agosto de 2021, en la cual se indica, entre otras cosas, el objeto y el plazo para su entrega; 2. fue enviada a cuatro personas jurídicas, es decir, a número mayor de las requeridas; 3. no contempló ningún motivo o causa para su rechazo, como podría ser, la presentación por fuera del plazo fijado.*

*Nótese entonces, que se cumplieron en su totalidad los presupuestos mínimos necesarios requeridos para hacer la solicitud de cotización, que a la postre le permitiría a la FNC- FoNC satisfacer la necesidad al inicio referida, con la selección de un contratista.”*

*(...)*

*“En primer lugar, se cita el artículo 33 relativo a la “Selección del Contratista”, que a la letra dispone lo siguiente:*

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

*(...)*

*“En primer lugar, se destaca, que quien estuviere facultado para autorizar el contrato, seleccionará la propuesta más favorable de conformidad con los pliegos de condiciones; sin embargo, este tipo de documentos está previsto sólo para los procesos de selección de contratista bajo las modalidades de “Contratación con Convocatoria Privada o Abierta a Proponer”. (...)*

*“También dispone la misma norma que, si no hay pliego de condiciones, se hará teniendo en cuenta, entre otros, el criterio de la relación costo beneficio, el cual, adquiere una relevancia sin igual, dado que, fue el único criterio que se tuvo en cuenta para la selección de la firma H.V.L CONSTRUCCIONES S.A.S. ya que, de*

*acuerdo con la información que se reporta en el cuadro de evaluación resultó ser la más económica. Se reitera que no se tuvieron en cuenta otros criterios”.*

*“En segundo lugar, en lo que concierne al artículo 35 por medio del cual se regula la “Entrega de Propuestas” se advierte de entrada que no resulta aplicable para el sistema de selección de contratista bajo la modalidad de “Convocatoria Privada a Proponer” comoquiera, que haciendo un interpretación sistemática del conjunto normativo, su sentido y alcance está orientado para aquellas contrataciones que requieren de ofertas con un contenido más robusto como consecuencia de las exigencias que se contemplan en los pliegos de condiciones y que, desde luego, ameritan la existencia de una urna biclave”.*

### **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo administrativo, por cuanto los argumentos que alude no desvirtúan lo evidenciado, dado que en la Resolución 008 de 2000, específicamente en lo relacionado en su artículo 33, además de señalar “ (...) *relación costo beneficio (...)*” como lo trae a colación la entidad, también se señala la “ (...) *oportunidad de la propuesta o cotización.*”, circunstancia que fue la evidencia por el equipo auditor al escoger como ganadora una propuesta presentada en forma extemporánea.

### **HALLAZGO 14. Suministro de bienes antes de la suscripción y/o inicio del contrato (CN - 2021-1084, CN 2021-0036, CN-2021-0137)**

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.”*

El contrato suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café, establece:

**“CLAUSULA SEPTIMA: OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ”:**

*“La Federación, como administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones:*

*(...)*

*1) desarrollar por si o por intermedio de terceros las actividades y las funciones previstas en este contrato e invertir los recursos del mismo, de conformidad con lo estipulado en la normatividad legal que rige la materia y en el presente contrato.*

*“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. (...)”*  
(subrayado fuera del texto original).

El Código Civil Colombiano artículos 1495 y 1602 dispuso:

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

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

La Resolución 8 de 2000, por la cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros, estableció:

*“ARTICULO 51. PROHIBICION. Se prohíbe iniciar la ejecución del contrato, que deba celebrarse por escrito, sin que este hubiere sido suscrito por las partes (...).”*

La Resolución 057 de 2001 *“Por la cual se reglamentan la ordenación de gasto, la compra y contratación, el recibo y aceptación de bienes y servicios, la administración de inventarios y la venta de elementos retirados de inventario”* preceptúa:

*“ARTÍCULO 2°. - RECEPTORES Y ACEPTANTES DE BIENES O SERVICIOS. Son Receptores de Bienes o Servicios los empleados que en el desempeño de funciones propias del cargo o por atribuciones concedidas en los contratos celebrados por la Federación, responden por el correcto recibo, físico o real, de bienes o servicios y por la incorporación en el sistema de información de datos exactos sobre cantidades y calidades recibidas u otros detalles especificados en los Pedidos o Contratos.*

*Son Aceptantes de Servicios, los empleados que en el cumplimiento de un Pedido o Contrato aceptan como válidos los datos de entrada al sistema de servicios recibidos, autorizado mediante la aceptación, la creación de una obligación estimada a cargo de la Federación o de los Fondos que administra.  
(...)"*

La Circular No. GAF21I00004. Supervisores de contratos. Designación, Funciones y Obligaciones, dispuso:

*"20) Abstenerse -bajo su exclusiva responsabilidad- de permitir la iniciación de la ejecución del objeto contratado antes de la fecha indicada en el contrato."*

Una vez revisados los soportes de los contratos CN - 2021-1084, CN 2021-0036 y CN-2021-0137, se pudo establecer la prestación de servicios y entrega de bienes, previo a la suscripción e inicio de las relaciones contractuales.

Las anteriores circunstancias, se presentaron por la omisión en el ejercicio de las personas responsables de la supervisión, al permitir los suministros anticipados de bienes y servicios, lo que genera riesgos en la adquisición de los mismos, sin la existencia de un marco contractual que de lugar a dichas obligaciones; tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Tabla 1. Contratos**

Número del Contrato	Objeto Contractual	Duración Contractual	Fecha de acta de inicio y/o suscripción de póliza	Fecha prestación del Servicio o Suministro del Bien	Supervisión del Contrato
<b>CN-2021-1084</b>	"El contratista se obliga para con la federación a entregarle a título de suministro, mil quinientas (1500) unidades de bolsas Jumbo Liner para contenedor de 2º pies, atendiendo las condiciones contenidas en la Propuesta presentada por el Contratista, la cual forma parte integral del presente contrato".	Cláusula 5 del Contrato "El plazo de ejecución del presente Contrato será hasta el 31 de diciembre de 2021, previa aprobación de la garantía de que trata la cláusula 11"	02/09/2021	03/08/2021	Dirección de Logística
	"El contratista se obliga para con la	Cláusula 5 del Contrato			

Número del Contrato	Objeto Contractual	Duración Contractual	Fecha de acta de inicio y/o suscripción de póliza	Fecha prestación del Servicio o Suministro del Bien	Supervisión del Contrato
<b>CN-2021-0036</b>	<p>federación a entregar a título de compraventa, 70000 unidades de bolsas plásticas tipo grainpro y 600 unidades de bolsas plásticas tipo grainpro fibc hermeticpouch, requeridas para la exportación de 70000 sacos de café excelso especial de 70 kg y de 1200 big bags de 1 tonelada. lo anterior con sujeción a la documentación a las especificaciones y estándares a la oferta presentada por el contratista y a las normas legales que en cada momento requiere la materia”.</p>	<p>“La duración del contrato será de tres (3) meses, contados a partir de la suscripción de la respectiva acta de inicio. En todo caso el contratista se obliga a cumplir el cronograma de servicios, si lo hubiere”.</p>	17/02/2021	27/01/2021	Dirección de logística
<b>CN-2021-0137</b>	<p>“El contratista se obliga para con la federación a prestar sus servicios en el análisis de la determinación de residuos de agroquímicos en muestra de café empleando la técnica de multi-residuos, utilizando cromatografía de gases con detector selectivo de masas (gc-ms/sim) norma de referencia protocolos mhlw notificación no 449. lo anterior, con sujeción a la documentación, a las especificaciones y estándares, a la oferta presentada</p>	<p>Cláusula 5 del Contrato. “La duración del presente contrato será desde la aprobación de la garantía constituida por el contratista hasta el 31 de diciembre de 2021.”</p>	12-03-2021	14/01/2021 25/02/2021	Dirección de logística

Número del Contrato	Objeto Contractual	Duración Contractual	Fecha de acta de inicio y/o suscripción de póliza	Fecha prestación del Servicio o Suministro del Bien	Supervisión del Contrato
	por el contratista y a las normas legales que en cada momento regulen la materia".				

Fuente: Equipo auditor

**HALLAZGO 15. Liquidaciones contractuales (CN-2021-0063, CN-2021-0504, CN-2021-0721, CN-2021-1084, CN-2020-1508, CN-2021-0036, CN-2021-1376, CN-2021-1197, CN-2021-0062)**

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.”*

Los artículos 2 y 3 de la Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, disponen:

*“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 contrato suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café, establece:

*“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. (...)”*

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”.*

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

*“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.”*

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

(...)

*“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.”*

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en su calidad de administradora del Fondo Nacional de Café, suscribió durante la vigencia 2021, los contratos relacionados en el anexo No. 1.

Una vez revisados los soportes documentales de los contratos relacionados en el mencionado anexo, tomando como referencia las fechas de inicio y terminación de aquellos, se evidenció que, la suscripción de las actas de liquidación, excedió los términos dispuestos para el efecto, tanto en la resolución 08 de 2000, como en el clausulado contractual, donde se define un tiempo de 90 días y 3 meses respectivamente, contados a partir de la terminación de los contratos.

De igual manera, es de anotar que, para los contratos CN-2021-0063, CN-2021-0504, CN-2021-0721 y CN-2021-0062, el acta de liquidación allegada y/o cargada en el sistema NEÓN, no se encontraba con las respectivas firmas de las partes.

Situación que se presenta por la omisión en el ejercicio de la supervisión, al no atender los tiempos establecidos para las liquidaciones, lo que genera incertidumbre respecto al cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales como se referencia en el cuadro anexo.

### **Respuesta de la entidad**

La entidad en respuesta a la observación, sobre los contratos CN-2021-0063, CN-2021-0504, CN-2021-0721 y CN-2021-0062 señala.

(...)

*Lo que existe es un proyecto de acta de liquidación que se encuentra surtiendo el respectivo trámite de liquidación en el sistema NEON, el cual culmina con la suscripción de dicha acta por las dos partes intervinientes en el contrato, con el Vo. Bo. del Supervisor del mismo.*

Frente a los demás contratos, manifiesta.

*“(...) razón por la cual nos encontramos realizando su respectiva liquidación, la cual se está llevando a cabo tomando las medidas correctivas para que a futuro se atiendan los tiempos establecidos en la normatividad interna y en el clausulado contractual.”*

### **Análisis de respuesta**

Los argumentos que alude la entidad no desvirtúan lo evidenciado, dado que, como lo señala la Federación, se tiene un proyecto de acta de liquidación en el sistema NEON, lo que no exime del perfeccionamiento de la misma con la totalidad de las firmas de los involucrados en la contratación y en los tiempos señalados en el marco legal aplicable.

Aclarado lo anterior, la Federación reconoce que a la fecha aún se encuentran realizando lo concerniente a las actas de liquidación, estando dicho trámite por fuera de los términos señalados en el clausulado del contrato y en la resolución 008 de 2000.

Por lo que, analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo administrativo, por cuanto los argumentos que alude no desvirtúan lo evidenciado.

### 3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar y conceptuar sobre las operaciones de cobertura y administración del Contrato C en términos del cumplimiento de los objetivos del Fondo Nacional del Café, en el marco del contrato de administración.

Una de las herramientas comerciales adoptadas por parte de la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del FoNC, es la negociación de compra de café a futuro. En la cadena transaccional intervienen: productores, cooperativas de caficultores, Almacafé como operador logístico y el FoNC. Se trata del compromiso que adquiere el caficultor de entregar parte de su producción a futuro a la cooperativa y esta a trasladar el producto físico, en cantidad y términos pactados, a Almacafé con destino al FoNC.

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.

En el contexto de dichas negociaciones con entrega a futuro y, de aquellas con entrega inmediata, como gestión del riesgo de precio, el FoNC realiza operaciones de cobertura mediante instrumentos derivados, utilizando para el efecto, el Contrato C en la bolsa (ICE Futures U.S.) de Nueva York, con la finalidad de mitigar las variaciones del café físico en el tiempo.

Lo anterior, en el marco del contrato de administración suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros como administrador del Fondo Nacional del Café y el Gobierno Nacional y, en virtud de las aprobaciones impartidas por parte del Comité Nacional de cafeteros.

De los documentos analizados, las visitas de campo realizadas y las entrevistas y encuestas aplicadas, surgieron los siguientes hallazgos:

### **HALLAZGO 16. Operaciones de cobertura con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café – FoNC**

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”.*

Los artículos 2 y 3 de la Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, establece:

*“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, dispone:

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

*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. (...)* (Subrayado por fuera del texto original)

El artículo 2 de la 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 del texto original)

El artículo 31 de la Ley 101 de 1993, respecto a la destinación y condiciones de la contribución parafiscal establece:

*“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”. (Subrayado por fuera del texto original)*

Contrato de Administración Fondo Nacional del Café suscrito el 7 de julio de 2016:

*“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...”*

*“CLAUSULA 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.”*

*“CLAUSULA SEPTIMA. 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 o en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad, cobrar sus acreencias y gestionar y atender sus compromisos (...). 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.”*

De otro lado, la Federación Nacional de Cafeteros, elaboró la denominada *“Política para la Gestión del Riesgo Financiero de la Operación Comercial del Fondo Nacional del Café”*, aprobada por el Comité Nacional de Cafeteros en sesión del 18 de marzo de 2003, donde se establece lo siguiente: *“cambios operativos de carácter menor en nada modifican los dos principios básicos de la política de Riesgo adoptados:*

*1. No se utilizarán recursos de contribución cafetera o patrimonio del FoNC para la*

*sostenibilidad de la operación comercial; esto es la compra-venta de café debe generar un excedente positivo para el Fondo después de cubrir los costos inherentes a la operación comercial.*

*2. En el ejercicio anterior no se tomarán posiciones especulativas en Bolsa; en consecuencia, el café comprado o que se pretende comprar tendrá una posición de cobertura respaldando su riesgo de precio.”*

Mediante documento de certificación y autorización SGR17C04751 del 9 de mayo de 2017 de la Secretaría General de la Federación Nacional de Cafeteros se estableció que:

*“2. La Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café, a través del Gerente General o de la persona que autorice, gestione y/o suscriba, con recursos del Fondo Nacional del Café y sin límite de cuantía, las operaciones de Tesorería, Coberturas Financieras, los documentos derivados del cumplimiento y gestión de las obligaciones tributarias, así como todas las demás operaciones que razonablemente se deriven de la gestión ordinaria que corresponde a la Gerencia Financiera. Las anteriores operaciones, incluyen, sin limitarse, las siguientes: [...] Coberturas Financieras – Apertura de cuentas para la administración de operaciones de cobertura con instrumentos derivados (listados y OTC) para commodities [...] – Suscripción de contratos financieros con fines de cobertura para operar con instrumentos derivados (listados y OTC) para commodities [...] – Celebración de operaciones con instrumentos derivados (listados y OTC) para commodities...”*

El Instructivo Fijaciones y Asignaciones de Compra de Café, Código: FE-AP-10-003 Versión 2 del 19 de mayo de 2017 dispuso:

*“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 la 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 Aprovisionamiento 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.”*

El Procedimiento Negociación y Compra de Café, Código: FE-AP-P-0001 Versión 4 del 31 de mayo de 2017 establece:

*“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. - De otra parte, la logística de procesamiento y embarque será ejecutada por el proceso Gestionar Logística Comercial.*

La Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café, en cumplimiento de sus obligaciones y como una actividad enmarcada en la operación de comercialización, realiza transacciones de compra y venta de café, sobre las cuales existen riesgos de tipo financiero que están relacionados con: 1) riesgo de variación de la tasa de cambio 2) riesgo de variación en el precio internacional del café – Contrato “C” y 3) riesgo de variación de la tasa de interés, por lo que contrata instrumentos derivados con el propósito de mitigar estos riesgos.

La compra y venta de café, tanto para entrega inmediata como para entrega futura, ocurre en momentos diferentes en el tiempo, por lo que se requiere cubrir el café frente al riesgo que genera una variación en el precio (Contrato “C”), en este sentido,

al momento de realizar fijaciones por compra de café y fijaciones de venta, simultáneamente, se realizan operaciones de cobertura de riesgo de variación del precio de café en la bolsa (ICE Futures U.S.) de Nueva York.

Por lo anterior, el equipo auditor de la CGR analizó la información allegada por la Federación relacionada con la gestión que realiza la entidad y todos los demás componentes que le son inherentes a las operaciones de cobertura, con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café.

Para la vigencia auditada (2021), la CGR, observó que el Fondo Nacional del Café registró pérdidas en sus Estados Financieros, debido a la gestión de cobertura que realizó la Federación Nacional de Cafeteros, por las fijaciones de compra y venta de café, pérdidas<sup>15</sup> reflejadas principalmente en las siguientes cuentas (cifras en dólares americanos):

- Estado de Resultados Integrales:

Derivados con Fines de Cobertura de Valor Razonable (USD \$113.890.441), de este valor que corresponde al segmento de la operación comercial, USD\$24.011.461,24, conciernen a la Valoración de Instrumentos Derivados y USD\$89.878.979,21 al cierre (close out) y extensión (roll over) de los instrumentos derivados que cubren el riesgo de variación de precio del café, derivados de los compromisos de compra de café a las cooperativas de caficultores, cuya entrega se encuentra retrasada.<sup>16</sup>

- Estado de Flujos de Efectivo:

Operaciones de Cobertura Posición Cerrada (USD\$ -97.465.122). Este valor corresponde a la aplicación de recursos que registra el Efectivo Generado en Actividades de Operación. Este rubro lo componen tres conceptos de operaciones de cobertura (precio del café, tasa de cambio y tasa de interés), de los cuales la cobertura por precio del café (Contrato C), representa el 92% de la cuenta con USD\$ -89.417.357,75

- Estado de la Situación Financiera:

---

<sup>15</sup> Pérdidas que obedecen a valoraciones de los instrumentos derivados abiertos, reflejadas en las cuentas de margen, cuyo cierre está sujeto al cumplimiento de las entregas de café físico pendientes en el mercado interno.

<sup>16</sup> Respuesta Federación Nacional de Cafeteros GAF22C06659, 26 de agosto de 2022. Punto 2, “descripción detallada de la dinámica contable que se genera con ocasión del Contrato C y suministrar el detalle de las cuentas o registros que se afectan en cada uno de los Estados para la vigencia 2021 y comparativo con 2020”.

Instrumentos Derivados (USD\$ 62.363.329), este rubro hace parte del pasivo, dado que producto de la valoración de los instrumentos derivados al cierre, se obtuvo una obligación. De este valor, USD\$ 48.438.112,5 corresponde a la cobertura en el precio del café (Contrato C) en la bolsa Internacional Exchange (ICE) de Nueva York y la diferencia corresponde a la cobertura por tasa de cambio.<sup>17</sup>

Las anteriores circunstancias, se presentan debido a falencias en la gestión de los contratos de venta con entrega a futuro, utilizados como herramienta para la comercialización del café, subestimando las implicaciones de promover su uso, incentivando a los productores a comprometer parte de su cosecha y asegurar un ingreso sin ninguna garantía, lo que dio como resultado un aumento exponencial de estos contratos y la consecuente apertura de posiciones de cobertura en bolsa.

Adicionalmente, tras la ampliación del plazo de entrega de café a 18 y 24 meses; no existió limitación al número de negociaciones, de tal manera que la Federación pudiera gestionar oportunamente el riesgo por el incumplimiento en la entrega debido a escenarios diferentes a la variación del precio, como lo son los relacionados con el costo de los insumos, mano de obra y factores climatológicos, mismos que determinan la productividad de las cosechas y permiten evaluar la capacidad real de cumplimiento en la entrega de los volúmenes de café ofertados. Situación que genera riesgo al patrimonio del FoNC, ante la destinación de recursos para el respaldo de las operaciones de cobertura de los contratos con entrega a futuro.

### Respuesta de la entidad

La entidad auditada en respuesta a la observación comunicada, recurre a los siguientes argumentos:

*“... que la herramienta de venta de café con entrega a futuro es una modalidad de compra de café definida dentro de la política de comercialización aprobada por el Comité Nacional de Cafetero (...) y cuyo objetivo se orientó hacia la eficacia en la gestión del riesgo de precio que asume el Fondo Nacional del Café en su comercialización y, por ende, la protección del ingreso de los caficultores...” (subrayado fuera de texto).*

**“(...) En cuanto a la compra se menciona la necesidad de realizar coberturas de riesgo financiero en el 100% del café comercializado con el propósito de que**

<sup>17</sup> ESTADOS FINANCIEROS - FoNC 2021. Nota 5.

*la gestión de compras se realice en forma más flexible dentro del mercado interno, con miras a que el FoNC sea competitivo...*

*“... Puesto en marcha el nuevo esquema de comercialización, se hizo necesario definir la política para gestión del riesgo financiero (...). Esta fue presentada y aprobada en la sesión del **18 de marzo de 2003** del Comité Nacional de Cafeteros (...). Una vez puesta en marcha esta política, se presentaron en el Comité Directivo de la FNC del **3 de septiembre de 2003** varias propuestas de ajustes a la comercialización interna, entre las cuales se encontraba la compra a caficultores con entregas y pago a futuro. Esta herramienta permitiría: “...*

- Implementar un sistema que incentive y asegure parte de las compras de corto y mediano plazo, al permitir a las Cooperativas pactar hoy un precio y un volumen de café para entrega en una fecha futura.  
(...)*
- Finalmente, permite a FNC y Cooperativas, y por ende al caficultor, aprovechar mejor las coyunturas de precios favorables en la bolsa, asegurando un mejor ingreso futuro por la venta del café. Incentiva la difusión de la cultura de minimización del riesgo en la comercialización.”*

*“(...) En el año 2008 se expidió por parte del Comité Nacional de Cafeteros la **Resolución 1 de 2008**, en la que se aprueba el Acuerdo de Política Cafetera. En dicho acuerdo se definen las siguientes estrategias:*

- Sostenibilidad del ingreso del caficultor. (...)*

*“(...) el Artículo Tercero de la Resolución señala que:*

*A través de esta estrategia se busca cumplir con los siguientes objetivos:*

- a. Garantizar un precio remunerativo.*
- b. Aumentar la productividad de la caficultura colombiana.*
- c. Defender la garantía de compra del grano.*
- d. Ofrecer mecanismos alternativos de compra y fijación de precios. (...)*

*“(...) Luego, en el Artículo Séptimo, se agrega como objetivo **“OFRECER MECANISMOS ALTERNATIVOS DE COMPRA Y FIJACIÓN DE PRECIOS. A través de este objetivo se pretende fomentar la formación de una cultura de administración del riesgo en los caficultores, manteniendo y ampliando los mecanismos diseñados para compra a futuro de café y fijación de precio”***

*“(...) el **Congreso Nacional de Cafeteros de 2017** recomendó a la FNC “promover a través de las cooperativas la modalidad de venta a futuro a los caficultores (...)” (subrayado fuera de texto)*

*“(...) Las recomendaciones del Congreso Nacional de Cafeteros fueron acogidas por el Comité Nacional de Cafeteros dentro de la estrategia de comercialización presentada el **5 de septiembre de 2019**, (...) En relación a la gestión de precio, se socializó como iniciativa las compras de café con entrega a futuro...”*

*“**3. Uso herramienta de compra de café con entrega a futuro periodo 2004/2019** (...) como mecanismo para proteger el ingreso del productor, permitiéndole pactar la venta de una parte de su café al precio que él decida hasta con 24 meses de anticipación (...) Esta herramienta se la ofrece la FNC como administradora del FoNC a las Cooperativas de Caficultores para que éstas, de estimarlo procedente, la pongan a disposición de los productores (...) Esta herramienta, es ampliamente usada por los cafeteros brasileños y ha contribuido directamente con la rentabilidad del caficultor, permitiéndole cubrir los costos de producción...”*

*“4. Todo esto se dió durante un periodo de tiempo donde se presentaron cambios importantes de producción (...) impactados por diferentes variables que incluyeron problemas de clima significativos. (...) en el año el 2021 el precio del café colombiano presentó un comportamiento al alza sin precedentes consecuencia del fortalecimiento de la moneda brasileña, un periodo prolongado de sequía en Brasil seguido de una helada, hecho imprevisible que generaron preocupación en el mercado por el potencial de producción de café de ese país para el ciclo 2022/23. (...) se ha sumado a otros factores como el COVID-19, la recuperación de la demanda de café, la escasez en la disponibilidad global de contenedores, etc. (...) por cuenta de las diferencias entre el precio de mercado y el pactado, la disminución de producción causada por el fuerte fenómeno de La Niña, las manifestaciones y bloqueos que se presentaron a nivel nacional durante el 2021, generó disminución y retrasos de las entregas de café al FoNC asociadas con este mecanismo de compra. (...)”*

*“(...) Estas coyunturas de alta incertidumbre sobre el precio no son previsibles pero usualmente se pueden asociar con momentos de alta especulación en el mercado que puede estar originado por lo que ocurre en la producción y el mercado físico del café en el mundo. Por la evidente imprevisibilidad en los precios es que la FNC como administradora del FoNC, de manera rigurosa y conservadora, aplica una política de administración de riesgos financieros a través de la negociación de instrumentos financieros derivados con fines de coberturas.(...) Brasil, no solamente es el mayor productor a nivel internacional, contribuyendo con más del 35% de la producción mundial de café arábica y robusta (...) Lo que ocurra con la producción en Brasil como consecuencia de factores climáticos, se traduce en un efecto en el*

precio internacional dado su efecto en la dinámica de oferta y demanda (...)  
(subrayado fuera de texto)

*“(...) A través de los años Brasil ha experimentado diversos fenómenos climatológicos, los cuales han generado una alta volatilidad en los precios de café. (...)”*

*“En resumen, a partir de todo lo expuesto anteriormente, y contrario a lo que menciona el equipo auditor en esta observación, FNC como administradora del FoNC no se extralimitó en sus funciones y por el contrario llevó a cabo las políticas determinadas por sus órganos de gobernanza, bajo su propio marco normativo y adicionalmente los mantuvo informados permanentemente de sus estrategias. Como se mencionó, la herramienta de venta de café con entrega futuro ha funcionado de manera adecuada durante muchos años y es altamente utilizada en el mercado cafetero. Los incrementos en los precios presentados se dan por fenómenos climáticos impredecibles los cuales afectaron el mercado mundial del café. Por último, en la medida que se reciba el café que está pendiente de entrega, se recuperan los recursos utilizados en las operaciones de cobertura.”* (negritas tomadas del texto original)

### **Análisis de respuesta**

Una vez analizada la respuesta de la observación sustentada por la entidad, el equipo auditor determina que en su argumentación la entidad no desvirtúa los hechos evidenciados y comunicados.

La entidad realiza un recuento histórico de la aprobación y el uso de la herramienta de venta de café con entrega a futuro, definiéndola como una modalidad de compra de café dentro de la política de comercialización aprobada por el Comité Nacional de Cafeteros. Además de su definición, abarca la necesidad y puesta en marcha de la realización de coberturas de riesgo financiero sobre el 100% del café comercializado.

Indica acerca de las propuestas de ajuste de la política respecto de la comercialización interna (incluida la compra a caficultores con entregas y pago a futuro) que, permite entre otras, la implementación de un sistema que incentiva y asegura las compras a corto y mediano plazo y el aprovechamiento de coyunturas de precios favorables en bolsa.

Resalta que a través de la Resolución 01 de 2008 de aprobación del acuerdo de la política cafetera, se definen entre otras, la estrategia de sostenibilidad del ingreso del caficultor encaminada a cumplir con objetivos como: garantizar un precio remunerativo, aumentar la productividad de la caficultura colombiana, defender la

garantía de compra del grano y ofrecer mecanismos alternativos de compra y fijación de precios.

Por otra parte, la entidad asegura que el Gobierno Nacional instó a la institucionalidad a llevar la herramienta de venta futura de café a gran parte de los productores de manera ambiciosa y masiva, y a su vez, el Congreso Nacional de Cafeteros a la FNC la promoción de la modalidad de venta a futuro a los caficultores.

Sin embargo, se ratifica la falta de gestión estratégica por parte de la FNC en cuanto afirma que *“Esta herramienta se la ofrece la FNC como administradora del FoNC a las Cooperativas de Caficultores para que éstas, de estimarlo procedente, la pongan a disposición de los productores.”*, poniendo en cabeza de las cooperativas la responsabilidad del uso (adecuado o inadecuado) de la herramienta según su entendimiento de las mismas y ofrecerla de igual manera a los caficultores.

Paralelamente a la masificación y promoción de la herramienta, con periodos de hasta 24 meses a futuro, se dejó de lado el análisis de variables, encaminadas a establecer tiempos, cantidades y cuantías de negociaciones razonables que encajaran en el uso adecuado de la herramienta, subestimando que, un uso inadecuado de aquella y su aumento exponencial, unida a variaciones del comportamiento del mercado por hechos exógenos, como en efecto sucedió, comprometería el cumplimiento de las negociaciones.

Factores climáticos, escasez en la disponibilidad global de contenedores, merma en la producción por la prolongación del fenómeno de la niña, entre otros, que, no obstante ser factores ajenos al control por parte de la FNC, debían ser tenidos en cuenta en la puesta en marcha de la gestión comercial de masificación de la herramienta y los lineamientos estratégicos que ello requería.

Que esta herramienta haya sido usada históricamente por los cafeteros brasileros obteniendo buenos resultados, no implica que frente a su masificación no se debieran haber tomado las debidas precauciones, en aras de que, acaecidas externalidades que afecten negativamente el mercado se hubieran podido neutralizar de manera oportuna y eficiente los riesgos que esto conlleva, toda vez que el mencionado uso histórico de la herramienta no la convierte en 100% eficaz o inmune a los cambios en las condiciones del mercado.

Si bien se pretendía fomentar la formación de una cultura de administración del riesgo en los caficultores, procurar por la rentabilidad del caficultor, garantizar un precio remunerativo, aumentar la productividad, ofrecer alternativa de mecanismos de comercialización y defender la garantía de compra, no se podía perder de vista que un aumento a gran escala del uso de este mecanismo, mezclado con la incertidumbre respecto de la realización de uno o varios de los riesgos que la

rodean, podían derivar en situaciones de incumplimiento en la entrega de café negociado que afectarían patrimonialmente al FoNC.

Para concluir, la entidad no desvirtúa el hecho de que se reflejan pérdidas en los estados financieros del FoNC., por el contrario indica que *“en la medida que se reciba el café que está pendiente de entrega, se recuperan los recursos utilizados en las operaciones de cobertura.”*, pero con la misma incertidumbre que hay respecto de la normalización de los factores propios y ajenos de la comercialización de café, se debería tratar la estimación del cumplimiento de entregas de café atrasadas, las cuales también dependen de voluntades, condiciones de mercado y sus factores predecibles o impredecibles.

Se valida el hallazgo con incidencia administrativa y se desvirtúa el carácter disciplinario del mismo.

#### **HALLAZGO 17. Negociaciones realizadas con la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. –COOPERAN (IP.1)**

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”.*

Los artículos 2 y 3 de la Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, disponen:

*“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 artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a la gestión fiscal reseña: *"Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”*.

El 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: ...*

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

El artículo 2 de la 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 del texto original)

El artículo 31 de la Ley 101 de 1993, respecto a la destinación y condiciones de la contribución parafiscal establece:

*“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”. (Subrayado por fuera del texto original)*

Contrato de Administración Fondo Nacional del Café suscrito el 7 de julio de 2016  
*“CLÁUSULA SEGUNDA. NATURALEZA Y OBJETIVO PRIORITARIO: EI FONDO es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café...”*

*“CLAUSULA SEPTIMA. 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 o en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad, cobrar sus acreencias y gestionar y atender sus compromisos. 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.”*

De otro lado, la Federación Nacional de Cafeteros, elaboró la denominada *“Política para la Gestión del Riesgo Financiero de la Operación Comercial del Fondo Nacional del Café”*, aprobada por el Comité Nacional de Cafeteros en sesión del 18 de marzo de 2003, donde se establece: *“cambios operativos de carácter menor en nada modifican los dos principios básicos de la política de Riesgo adoptados:*

*1. No se utilizarán recursos de contribución cafetera o patrimonio del FoNC para la sostenibilidad de la operación comercial; esto es la compra-venta de café debe generar un excedente positivo para el Fondo después de cubrir los costos inherentes a la operación comercial.*

*2. En el ejercicio anterior no se tomarán posiciones especulativas en Bolsa; en consecuencia, el café comprado o que se pretende comprar tendrá una posición de*

*cobertura respaldando su riesgo de precio.”*

*RESOLUCION 2019300005705 DE 8 de noviembre de 2019. De la Superintendencia de la Economía Solidaria, Por la cual se ordena la Toma de Posesión inmediata de los Bienes, Haberes y Negocios de la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. – COOPERAN.*

Con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo, confirmó fijaciones de compra de café a futuro vía correo electrónico a la Cooperativa de Andes, fijaciones que requerían realizar operaciones de cobertura en la bolsa de Nueva York y por las cuales se comprometieron recursos monetarios, tanto para el margen de sostenimiento como por la valoración de los contratos.

La CGR, observó que la Federación, realizó negociaciones de compra-venta de café con entregas a futuro con la Cooperativa de Andes, entidad intervenida por la Superintendencia de la Economía Solidaria por inconvenientes de tipo administrativo y financiero. Asimismo, es de anotar que, a partir de la intervención de la Cooperativa (noviembre de 2019) y a través del agente especial nombrado por la Super Solidaria, se aumentaron las negociaciones de venta de café a futuro, al pasar de negociar 2.800.000 kilos de café durante el año 2018, a 4.369.138 sólo en el mes de noviembre de 2019 y 9.253.501 kilos en diciembre del mismo año,<sup>18</sup> sin mediar documento alguno que acreditara dichas obligaciones.

Consecuencia de lo expuesto, en la Resolución 009 del 30 de septiembre de 2022<sup>19</sup>, por medio de la cual se determina, gradúan, califican y clasifican los pasivos de la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda., en liquidación forzosa administrativa y se resuelven objeciones; el agente liquidador rechazó la reclamación presentada por la Federación por valor de (\$120.425.771.615,20), CIENTO VEINTE MIL MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y UN MIL SEISCIENTOS QUINCE PESOS CON VEINTE CENTAVOS, argumentando, entre otras razones, las siguientes, “... b) Revisados la totalidad de los documentos aportados por la reclamante, no existe prueba sumaria en la que se pueda constatar la existencia del contrato de compraventa de café a futuro aludido por la misma. (...) La reclamante argumenta que se celebraron 129 contratos consensuales, de los cuales surgió la obligación a cargo de Cooperan de entregar 11.058.377 kilogramos de café. No obstante, no existe ningún documento que soporte tal relación contractual, así como tampoco se evidencia la aceptación por parte del representante legal para entregar dicha cantidad de café...”<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. Cuadro Resumen – Ventas a la FNC 2018 a 2022.

<sup>19</sup> Frente a la cual se radicó recurso de reposición, vía correo electrónico, el día 7 de octubre de 2022

<sup>20</sup> Resolución No. 009 del 30 de septiembre de 2022

Lo anterior, se presentó por el aumento de manera exponencial de las negociaciones de venta de café a futuro por parte del agente interventor, así como la no documentación de dichos negocios por parte de la gerencia comercial, quienes no tuvieron en cuenta la condición especial de la Cooperativa, circunstancia que genera riesgo de pérdida de los recursos del FoNC. Recomendación de apertura de indagación preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

La entidad auditada en respuesta a la observación comunicada, apela a los siguientes argumentos:

*“En relación con las glosas que el ente de control le hace a las operaciones celebradas con la Cooperativa de Andes Ltda. No puede hablarse de manera alguna de una actuación ilegal o causante de daño al patrimonio del Fondo Nacional del Café...”*

*“1. Una vez removidos el señor Juan David Rendón, el Consejo de Administración y la Junta de Vigilancia de la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. por virtud de la Resolución 2019300005705 del 8 de noviembre de 2019 emitida por la Superintendencia de la Economía Solidaria (SuperSolidaria) (...) fue indispensable poner en marcha el restablecimiento de los elementos que permitieran ejercer el servicio de garantía de compra (...) Para ese momento, quien fuera designado como Agente Interventor de la Superintendencia de Economía Solidaria, (...) buena parte del problema sufrido por la cooperativa obedeció a la equivocada decisión de sacarla de la institucionalidad cafetera (...) por lo que su principal objetivo sería restablecer el vínculo con esa institucionalidad, para lo cual se comprometió a que la totalidad del café que se comprase a los caficultores sería comprometido en venta a la FNC*

*2.(...) se suscribieron entre la citada Cooperativa y el Fondo Nacional del Café los respectivos contratos con las garantías necesarias que permitieran restablecer la operación de la garantía de compra (...) se optó por constituir una garantía mobiliaria a favor de la Federación sobre el café que fue adquiriendo y almacenando la varias veces anotada Cooperativa (...).*

*3.No pueden tenerse como prueba de presuntas conductas indebidas que sean disciplinables y de presunto daño fiscal por parte de la Federación los argumentos con los que el actual liquidador de la Cooperativa de Andes Ltda. rechazó las acreencias que fueron presentadas por la Federación como administradora del Fondo (...) no puede perder de vista la Contraloría que (...) la Resolución 009 del 30 de septiembre de 2022, emitida por el agente liquidador de la Cooperativa de*

*Caficultores de Andes Ltda., no se encuentra todavía en firme o ejecutoriada (...) la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA, en su condición de administradora del Fondo Nacional del Café, interpuso el 7 de octubre de 2022, dentro de los términos legal y administrativamente establecidos, un recurso de reposición contra la citada Resolución...”*

*“... No es cierto que, como señala el agente liquidador de la Cooperativa de Andes Ltda. (...) no existen contratos de compraventa de café con entrega futura entre la FNC y la Cooperativa. (...) existe plena prueba de la existencia y validez de los mismos. (...) el señor Liquidador está desconociendo de manera abierta el régimen legal colombiano en virtud del cual los negocios jurídicos son consensuales y, solo por excepción, algunos solemnes, distinguiendo en todo caso el legislador que existen solemnidades sustanciales, mientras que otras tan sólo son probatorias y/o de voluntad de las partes. (...)”*

*“... i) En la reclamación del crédito presentado por la FNC se aportaron imágenes de los comprobantes del aplicativo SAP en donde constan cada una de las fijaciones (contratos de compraventa de café con entrega futura) para cada una de las operaciones, así como las confirmaciones que efectuó la Cooperativa vía WhatsApp; ii) Se anexó igualmente el acuerdo de pagos de los contratos de compraventa de café con entrega futura, suscrito el 26 de noviembre de 2021 entre la FNC y por el entonces agente especial y representante legal de la Cooperativa, Alejandro Revollo Rueda; iii) la garantía mobiliaria suscrita entre FNC y la Cooperativa (...) iv) copia de los estados financieros 2021 de la Cooperativa, con sus respectivas notas realizada por la revisoría fiscal, tomados de su página web, en donde constan reconocidas las obligaciones que el agente liquidador rechaza...”*

*“... la FEDERACIÓN, por intermedio de su apoderado especial, radicó el mismo 7 de octubre de 2022 (...) queja ante la Superintendencia de la Economía Solidaria contra el señor José William Valencia Peña por las conductas irregulares y presuntamente ilícitas en el marco de sus funciones como agente liquidador de la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. y frente al rechazo irrazonable y aparentemente deliberado de las acreencias que la Cooperativa que él representa en el proceso de liquidación tiene con el Fondo Nacional del Café. (...)”*

*5.A la fecha el liquidador aún no ha puesto en conocimiento el inventario actualizado de los activos de la cooperativa, por lo tanto, no hay aún pronunciamiento sobre la suficiencia o no de la prenda general de los acreedores...”*

*“... La Cooperativa de Andes comercializó en promedio 45.461.501 de kg equivalentes de CPS en los últimos cinco años (2015-2019) y para entrega en el año 2019 vendió al FoNC 5.875.639 kg de CPS, para el 2020 vendió 11.485.988 kg*

de CPS, para el 2021 15.950.152 kg de CPS y para el 2022 vendió 2.069.913 kg de CPS, que corresponde al 12,92 %, 25,27 %, 35,08 % y 4,55 % respectivamente (...)

<b>Histórico ventas Cooperativa de Caficultores de Andes y negociaciones futuros al FoNC</b>			
<b>Año</b>	<b>Total Ventas Coop Andes [Kg CPS]</b>	<b>Ventas Modalidad Entrega Futuras al FoNC [Kg CPS/año entrega]</b>	<b>% Futuras del Total Ventas Coop Andes</b>
2006	28.325.000	327.000	1%
2007	24.002.000	554.500	2%
2008	28.695.670	1.811.500	6%
2009	22.679.985	4.711.602	21%
2010	19.810.283	338.720	2%
2011	19.474.878	310.000	2%
2012	19.722.235	932.640	5%
2013	28.483.893	7.051.408	25%
2014	30.425.338	2.804.880	9%
2015	45.091.238	1.825.840	4%
2016	45.849.495	12.986.432	28%
2017	38.992.694	4.527.980	12%
2018	56.522.379	-	0%
2019	40.851.700	5.875.639	14%
<b>Total</b>	<b>448.926.788</b>	<b>44.058.141</b>	<b>10%</b>

Fuente: Procesos Gestionar Cooperativas y Gestionar Aprovisionamiento – FNC

Tabla No. 1. Histórico ventas cooperativas de caficultores de Andes y negociaciones futuros al FoNC Fuente: FNC

“8. En concordancia con lo expresado, las operaciones de compra de café con entrega futura sí están documentadas y sí se celebraron teniendo en cuenta precauciones especiales como las de la celebración de acuerdos de pago y las garantías constituidas que tienen prelación frente a cualquier obligación al tener la connotación de gastos de administración...”

“... la totalidad de los contratos de compraventa de café con compromiso de entrega futura celebrados entre la Cooperativa de Andes, como vendedor, y el Fondo Nacional del Café, representado por la FNC, como comprador, tenían respaldo total, es decir, del 100%, en contratos de compraventa con compromisos de entrega futura celebrados entre la citada cooperativa de Andes, como compradora, y los productores de la zona de influencia de la cooperativa, como vendedores...”

*“(...) En resumen, teniendo en cuenta la naturaleza de las obligaciones, los contratos y acuerdos celebrados, las garantías constituídas, la contabilidad de la Cooperativa y la diligencia que ha venido desplegando la Federación, los intereses del Fondo están siendo adecuadamente protegidos y cubiertos, teniendo en cuenta el nivel de activos que la citada entidad tiene, incluidos allí los derechos derivados de los contratos de compra de café a futuro que la Cooperativa celebró con los caficultores.*

*Por último, se reitera, la Federación interpondrá las acciones necesarias para hacer valer los derechos del Fondo...”*

### **Análisis de respuesta**

Una vez analizada la respuesta de la observación sustentada por la entidad, el equipo auditor, en virtud de la misma, realiza las siguientes apreciaciones:

Manifiesta la entidad que, la CGR endilga una presunta responsabilidad fiscal y disciplinaria, basándose en los argumentos esgrimidos por el Agente Liquidador de la Cooperativa Andes, afirmación que no es de recibo, habida cuenta que el reproche plasmado en la observación surgió, principalmente, de las entrevistas a los funcionarios de la cooperativa y a los caficultores, en el marco de la diligencia de carácter fiscal desarrollada en el mes de septiembre del corriente, así como del análisis de la información allegada por la misma Federación.

Es necesario exponer con suma claridad a la Federación que, la CGR, no se pronuncia ni emite observaciones con base a pronunciamientos y/o decisiones emitidas por otros entes de control o regulatorios, se reitera que, sus actuaciones son producto del análisis detallado y técnico adelantado por los auditores conforme a los procedimientos establecidos en el marco de las guías de auditoría.

Por otro lado, se indica que a raíz de la remoción en el año 2019 del aquel entonces representante legal de la Cooperativa de Andes Ltda., el señor Juan David Rendón, el consejo de administración y la junta de vigilancia por virtud de la Resolución No. 2019300005705 emitida por la Superintendencia de la Economía Solidaria “... fue indispensable poner en marcha el restablecimiento de los elementos que permitieran ejercer el servicio de garantía de compra...” y que “... quien fuera designado como Agente Interventor (...) manifestó que buena parte del problema sufrido por la cooperativa obedeció a la equivocada decisión de sacarla de la institucionalidad cafetera...”.

Sin embargo, en la “Tabla No, 1. Histórico ventas cooperativa de caficultores de Andes y negociaciones futuros al FoNC” se da cuenta de que, desde el año 2006 y hasta el año 2019, la cooperativa realizó negociaciones de venta de café con destino

el FoNC, lo cual desvirtúa el planteamiento de que la cooperativa se habría alejado de la institucionalidad y, además, se comprometió a que toda la compra de café por parte de la cooperativa a los caficultores sería comprometido en venta a la FNC.

Adicionalmente, la CGR considera que la entidad no da cuenta, ni fundamenta la decisión de haber realizado negociaciones de café a futuro con la cooperativa de Andes (con un aumento exponencial, especialmente en los dos últimos meses del año 2019), en una adecuada gestión estratégica especial, por la situación particular de la Cooperativa de Andes Ltda., la cual, se encontraba en proceso de intervención y toma de posesión con fines administrativos por parte de agente especial; situación que debió tomarse en cuenta para haber negociado cantidades tan importantes de café.

Si bien se ejerce la garantía de compra, también es de la gestión estratégica, administrativa y comercial, determinar proyecciones viables de las negociaciones a realizar, además de contemplar las variables y factores determinantes del cumplimiento de las mismas.

Ahora bien, la entidad menciona que, en aras de reactivar el relacionamiento de la cooperativa con la institucionalidad, y “... a propósito de propender por los intereses de los caficultores y el cooperativismo”, se suscribieron “los respectivos contratos con las garantías necesarias (...)”. En atención a las condiciones particulares de la cooperativa, se optó por constituir una garantía mobiliaria a favor de la Federación sobre el café que fue adquiriendo y almacenando... (subrayado fuera de texto)

La garantía mobiliaria fue constituida el 7 de octubre de 2021, por cuantía o monto máximo de \$6.607.635.157, con el objeto de “*garantizar el cumplimiento en el pago de cualquier suma pendiente y que se derive de las obligaciones establecidas en las relaciones jurídicas preexistentes y en general para hacer exigible la totalidad de obligaciones contraídas a favor del Acreedor.*”

En consonancia con lo expuesto, la entidad, por medio de recurso de reposición contra la Resolución No, 009 de 30 de septiembre de 2022, solicita le sean reconocidas, entre otras, las siguientes acreencias:

- La suma de \$120.425.771.615,20 correspondientes a la valoración de las fijaciones de café a futuro con entregas atrasadas.
- La suma de \$6.607.635.157 correspondientes a la garantía mobiliaria sobre derechos futuros a la cosecha cafetera.

Para el equipo auditor, es relevante resaltar que, el mecanismo utilizado por parte de la FNC como garantía del cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de la cooperativa (garantía mobiliaria por valor de \$6.607.635.157), resulta

insuficiente respecto de las cuantías que se negociaron y que sugiere la entidad se le adeuda (\$120.425.771.615,20); representando porcentualmente dicha garantía sobre el valor total de las negociaciones pendientes de cumplimiento un 5.48%.

Adicionalmente, no se debe dejar de lado el hecho de que, a la fecha siguen sin ser reconocidas las acreencias reclamadas por la FNC en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa de la Cooperativa de Andes Ltda., por lo que el riesgo de pérdida del recurso público continúa, no obstante, que en la actualidad se surte el estudio del recurso de reposición interpuesto por la Federación ante el agente liquidador.

Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo, se desestima el alcance disciplinario y se recomienda la apertura de indagación preliminar.

**HALLAZGO 18. Negociaciones de compra de café entre las Cooperativas de Caficultores, con recursos propios y, la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café.**

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”.*

Los artículos 2 y 3 de la Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, disponen:

*“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 artículo 2 de la 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 del texto original)

El 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, establece:

*“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...”*

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

*“CLAUSULA 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.”*

*“CLAUSULA 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)*

El Instructivo Fijaciones y Asignaciones de Compra de Café, Código: FE-AP-I0-003 Versión 2 del 19 de mayo de 2017 establece:

*“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 Aprovisionamiento 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.”*

El Procedimiento Negociación y Compra de Café, Código: FE-AP-P-0001 Versión 4 del 31 de mayo de 2017 prescribe:

“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 [...]. - 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 [...].

4. GLOSARIO: 4.1. Recursos Propios - Comercial: Son los recursos de las Cooperativas de Caficultores cuyo origen ha sido gestionado directamente por cada cooperativa para la compra y venta de café pergamino seco y/o excelso. [...] 4.3. Negociación: Acuerdo de compra de café con una cooperativa y/o Aliado estratégico. 4.4. Compra-Comercial: Es el proceso ejecutado por Almacafé para el recibo, evaluación y liquidación del café derivada de la negociación con el proceso Gestionar Aprovisionamiento.

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. 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 del texto original)

La CGR evidenció que, a razón de lo dispuesto en las resoluciones No. FNC 10 de 1995 y FNC 3 de 2015, la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del FoNC, sostuvo relaciones comerciales y realizó negociaciones de compra de café con 33 cooperativas avaladas y patrocinadas.

Dichas negociaciones, se desarrollan en dos escenarios, a saber: 1) las realizadas en el marco de relación contractual elevada a escrito, correspondiente a las compras de café ejecutadas con recursos de línea de financiamiento otorgada por el FoNC, y 2) Las efectuadas de manera consensual, sin soporte documental de la existencia de aquellas y, que corresponden a las compras de café con recursos propios de las cooperativas.

Es de anotar que, en virtud de cada una de las negociaciones para la compra de café con destino al FoNC, independientemente del tipo de recurso utilizado por parte

de las cooperativas para la obtención del producto negociado, se generan operaciones de cobertura tipo Contrato “C”; mismas que requieren de la disposición de recursos económicos de respaldo, en las cuentas de margen abiertas en mercados internacionales, recursos que por su naturaleza parafiscal tienen la connotación de públicos.

En dicho contexto, observa el equipo auditor que, con recursos parafiscales se están respaldando las operaciones de cobertura de gestión de riesgo de precio relacionadas con compras de café con recursos de las cooperativas, sin consideración a la falta de instrumentos y/o garantías que amparen un posible incumplimiento de las mismas y, que permitan cerrar las posiciones de cobertura de precio, abiertas según los términos del Contrato “C” en la bolsa ICE de New York.

La situación descrita, se presenta por la inadecuada gestión jurídica por parte de la FNC, encaminada a la protección de los recursos del FoNC, circunstancia que pone en riesgo los recursos utilizados para las aperturas y mantenimiento de las operaciones de cobertura tipo Contrato “C”, por cuanto no hay salvaguarda de los mismos, soportada en documento contentivo de herramientas para garantizar el cumplimiento de las negociaciones realizadas entre las cooperativas con sus propios recursos y la Federación Nacional de Cafeteros.

### **Respuesta de la entidad**

La entidad auditada en respuesta a la observación comunicada, esgrime los siguientes argumentos:

*“La FNC considera que la CGR en la presente observación realiza interpretaciones incorrectas en lo que respecta a (i) la relación de cobertura sobre el precio de café en Bolsa (Contrato “C”) y los recursos monetarios utilizados por las Cooperativas en la compra del café que posteriormente será vendido al FoNC, y (ii) los recursos monetarios que respaldan la apertura y mantenimiento de las operaciones de cobertura sobre el precio de café en Bolsa (Contrato “C”) ...”*

*“Como se concluye de la “Política para la Gestión del Riesgo Financiero de la Operación Comercial del Fondo Nacional del Café” (...) se requiere realizar operaciones de cobertura sobre Contrato “C” porque se tiene como objetivo para el FoNC, mitigar el riesgo de la variación de precio durante el tiempo transcurrido entre la compra y venta del café...”*

*“... la mencionada Política indica que “[...] 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 [...]” ...”*

*“... Únicamente se hace la operación de cobertura en el momento que la Cooperativa le fija las condiciones al FoNC para la venta del café adquirido ...”*

*“... es claro que no existe relación de causalidad entre el recurso utilizado por la Cooperativa en la compra de café que va a ser vendido al FoNC y la operación de cobertura sobre Contrato “C” que realiza el FoNC de forma autónoma para mitigar el riesgo de la variación de precio y dar cumplimiento a lo establecido en la “Política para la Gestión del Riesgo Financiero de la Operación Comercial del Fondo Nacional del Café” ...”*

*“... En lo que respecta a los recursos económicos que respaldan las coberturas sobre Contrato “C”, estos provienen de esquemas de prefinanciación de exportaciones, los cuales están debidamente identificados como fuente y uso en el centro gestor de la actividad de comercialización de café verde<sup>21</sup> y en este mismo centro gestor es donde se registran todas las actividades relacionadas con las operaciones de cobertura sobre el Contrato “C”. De manera similar, los recursos económicos que provienen de la Contribución Cafetera se encuentran identificados como fuente y uso en otro centro gestor independiente al de comercialización, denominado actividad institucional<sup>22</sup>. Es así como, en ningún momento, se están utilizando recursos parafiscales para respaldar las operaciones de cobertura sobre Contrato “C” ...”*

### **Análisis de respuesta**

Manifiesta la entidad que todos los contratos de compra venta de café a futuro se celebraron en aplicación de la legislación civil y comercial vigente y, se encuentran debidamente documentados de conformidad a la legislación de comercio electrónico. Argumento que es de recibo por el equipo auditor, lo que no implica que en ejercicio de la consabida autonomía de la voluntad y, a manera de mecanismos y garantías de cumplimiento, se pudiesen suscribir otros pactos concomitantemente con dichos contratos, en aras de la salvaguarda de las negociaciones y los recursos dispuestos por parte del FoNC en operaciones de cobertura de riesgo de precio (contrato C); sobre todo, respecto de negociaciones realizadas con recursos propios de las cooperativas.

Pactos, que no le son ajenos a la FNC, pues sí fueron suscritos de manera posterior a la presentación de los retrasos, como es el caso de la constitución de garantía mobiliaria el 7 de octubre de 2021 con la Cooperativa de Andes Ltda; cuyo objeto es el de garantizar el cumplimiento en el pago de sumas pendiente de las

<sup>21</sup> Registros en el sistema de información SAP con Centro Gestor 1121.

<sup>22</sup> Registros en el sistema de información SAP con Centro Gestor 1120.

obligaciones establecidas en las relaciones jurídicas preexistentes y en general hacer exigible la totalidad de obligaciones contraídas a favor del acreedor.

De otro lado, aduce la entidad que las operaciones de cobertura no se están respaldando con recursos de la contribución cafetera, en tanto se encuentran identificadas como fuente y uso en el centro gestor de la actividad de comercialización de café verde, en contra posición, al centro gestor denominado actividad institucional en el cual se encuentran los recursos de la contribución cafetera. Argumento que, si bien es de recibo, no desvirtúa el hecho de que las operaciones de cobertura de riesgo de precio se estén respaldando con recursos públicos y que, el posible incumplimiento de las negociaciones de compra de café (con recursos propios de las cooperativas), ponga en riesgo dicho recurso.

Lo anterior, en consideración a lo establecido en la cláusula segunda del contrato de administración en la cual se describe el Fondo, como una cuenta de naturaleza parafiscal constituida con recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café.

Disposición contractual que está en consonancia con las cláusulas del contrato de administración que se reseñan a continuación:

- Cláusula cuarta: Funciones del Comité Nacional de Cafeteros, Literal d), numeral 5, donde se autoriza operaciones de cobertura con instrumentos derivados en mercados financieros.
- Cláusula duodécima: Composición del presupuesto del Fondo Nacional del Café, donde se indican sus componentes, resaltando entre otros, los ingresos corrientes y los egresos corrientes.

Parágrafo primero, Ingresos Corrientes, entre los cuales se encuentran, los ingresos provenientes de las compensaciones de operaciones de coberturas financieras.

Parágrafo segundo, Egresos Corrientes: en los que se destacan los referentes a la compra de café, gastos de comercialización y las compensaciones de operaciones de coberturas financieras.

- Cláusula Decimotercera: Preparación y aprobación del presupuesto. Preparado y presentado por parte de la FNC para la aprobación por parte del Comité Nacional de Cafeteros.
- Cláusula Decimosexta: Modificaciones al presupuesto. Deberán ser presentadas al Comité Nacional de Cafeteros, para su aprobación mediante acuerdo.

De conformidad a los preceptos contractuales expuestos, hacen parte del presupuesto del Fondo, los ingresos derivados de la venta de café y las compensaciones de operaciones de cobertura financiera y, los egresos originados en la compra de café y las compensaciones de las mencionadas operaciones de cobertura; lo que implica que aquellos tengan el carácter de públicos.

De las citadas disposiciones también se extrae que los recursos a utilizarse para respaldar las operaciones de cobertura deban ser aprobados por el Comité Nacional de Cafeteros, como muestra de ello, en sesión del Comité del 18 de agosto de 2021, se solicitó y aprobó la siguiente petición:

*“Ante la necesidad de recursos para atender las obligaciones que traen las operaciones de coberturas financieras que realiza el Fondo Nacional de Café (en adelante, “FoNC”) particularmente relacionadas con las coberturas de riesgo financiero por fluctuaciones en la cotización de los futuros de café en la bolsa de ICE y de la tasa de cambio que aumentaron, de conformidad con la justificación anexa, se requiere de una adición de presupuesto en el rubro Ingresos y Egresos Operaciones de Cobertura – Sobre Ventas de Café, para cumplir con los requerimientos que se estiman necesarios para lo que resta del año”<sup>23</sup>*

Por lo expuesto, se valida la observación como administrativa en tanto el riesgo de incumplimiento de las negociaciones de compra de café a futuro con recursos propios de las cooperativas y su consecuente mantenimiento de operación de cobertura de riesgo de precio, compromete considerablemente la salvaguarda del recurso público administrado por la FNC.

### **HALLAZGO 19. Acuerdos de cumplimiento para las ventas de café con entrega a futuro.**

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”.*

<sup>23</sup> Acta No. 3. 18 de agosto de 2021 Comité Nacional de Cafeteros. Toma de decisiones por escrito

Los artículos 2 y 3 de la Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, disponen:

*“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 artículo 2 de la 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 del texto original)

El 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, establece:

*“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.”

“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 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)

El Instructivo Fijaciones y Asignaciones de Compra de Café, Código: FE-AP-10-003 Versión 2 del 19 de mayo de 2017 establece:

“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."*

El Procedimiento Negociación y Compra de Café, Código: FE-AP-P-0001 Versión 4 del 31 de mayo de 2017 establece:

*"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 [...]. - 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 Representante 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 [...].*

*4. GLOSARIO: 4.1. Recursos Propios - Comercial: Son los recursos de las Cooperativas de Caficultores cuyo origen ha sido gestionado directamente por cada cooperativa para la compra y venta de café pergamino seco y/o excelso. [...] 4.3. Negociación: Acuerdo de compra de café con una cooperativa y/o Aliado*

estratégico. 4.4. Compra-Comercial: Es el proceso ejecutado por Almacafé para el recibo, evaluación y liquidación del café derivada de la negociación con el proceso Gestionar Aprovisionamiento.

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. 5 Tarea: Recibir confirmación del cumplimiento de cobertura: Gestionar Riesgo Financiero informa verbalmente a Gestionar Aprovisionamiento 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 del texto original)

El equipo auditor evidenció que, en virtud de lo contemplado en las resoluciones No. FNC 10 de 1995 y FNC 3 de 2015, la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del FoNC mantuvo relaciones comerciales con 33 cooperativas avaladas y patrocinadas.

En el marco de dichas relaciones, se efectuaron negociaciones de compra de café con recursos propios de las cooperativas y líneas de financiamiento o anticipo (recursos parafiscales). Es menester poner de presente que, por cada negociación de compra anunciada se constituyen operaciones de cobertura tipo Contrato “C” como mecanismo de gestión del riesgo del precio del café, con recursos del FoNC.

La CGR encontró que, la FNC, una vez evidenciados los incumplimientos por parte de las cooperativas en las entregas de café (inmediatas y a futuro), ligadas a negociaciones de los años 2019, 2020 y 2021 con vencimiento en las mismas anualidades, en aras de lograr la normalización de los compromisos con vencimientos pendientes y atrasados en la entrega, inició con aquellas gestiones de firma de “acuerdos de cumplimiento para las ventas de café con entrega a futuro”.

La consolidación de los acuerdos tuvo lugar mayoritariamente en el año 2022, tras mediar propuesta por parte de la FNC para la normalización de entregas de café pendientes y atrasadas, con plazos que oscilan entre los 3 y 5 años posteriores a la firma de los mismos.

En dicho proceso, realizado de manera independiente con cada una de las cooperativas, éstas tenían la potestad de aceptar o rechazar la propuesta de normalización, según sus situaciones y consideraciones particulares y el criterio de sus representantes y equipos de trabajo.

Consecuencia de lo anterior, el equipo auditor observó que algunas cooperativas se abstuvieron de firmar los acuerdos de cumplimiento, argumentando no estar soportadas las obligaciones de entrega de café y/o situaciones jurídicas y administrativas de intervención forzosa o procesos de liquidación, que impedían el reconocimiento de la obligación y la suscripción de acuerdos de cumplimiento.

Sumado a lo expuesto, en reuniones con los caficultores y representantes de las cooperativas, estos manifestaron la alta probabilidad de incumplimiento de los acuerdos, en razón a la existencia de variables ajenas a su control que podrían impedir alcanzar los niveles de producción, viabilidad operativa y financiera necesarios para cumplir con los nuevos plazos pactados (factores climatológicos, disminución de la producción, alto costo de fertilizantes, costo mano de obra, entre otros).

Las anteriores situaciones se generaron a causa de una gestión inoportuna de la FNC, tendiente a contar con instrumentos idóneos que garanticen el cumplimiento de las negociaciones de café a futuro y/o con entrega inmediata, suscritos con las cooperativas de caficultores y que atiendan las condiciones actuales de mercado.

Circunstancias que ponen en riesgo el cumplimiento de las entregas de café negociado y en consecuencia los recursos del FoNC, lo que genera incertidumbre respecto a la recolección de la totalidad del café y/o captación de los recursos económicos, en aras de cerrar las posiciones de cobertura que se abrieron como mecanismo de gestión de riesgo de precio de café en la bolsa ICE de New York.

### **Respuesta de la entidad**

La entidad auditada en respuesta a la observación comunicada, emplea los siguientes argumentos:

*“... las negociaciones de venta de café con entrega a futuro fueron realizadas con las Cooperativas de Caficultores en virtud de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración del FoNC y enmarcadas de acuerdo a los procedimientos definidos en el Sistema de Gestión Integral contenidos en los documentos **FE-AP-P-0001: NEGOCIACIÓN Y COMPRA DE CAFÉ** y **FE-AP-I-0003: FIJACIONES Y ASIGNACIONES DE COMPRA DE CAFÉ...**”*

*“... las negociaciones de compra de café con las Cooperativas, como ya se indicó, una vez acordadas entre las partes, se ingresan en el sistema de información SAP donde se genera el registro de fijación de la operación comercial con todas las características de la negociación...”*

*“... no es acertado afirmar -como lo señalan algunas cooperativas- que la abstención en la firma de los acuerdos de cumplimiento de ventas de café con entrega futura se dio por la inexistencia de soportes que respaldan las obligaciones de entrega de café...”*

*“... La Gerencia Comercial, ante la situación de retrasos en las entregas que se comenzó a evidenciar en el año 2020, con los movimientos inesperados en la cotización del Contrato “C”, el desarrollo de la pandemia del COVID-19, las dificultades logísticas en toda la cadena de suministro y la fuerte devaluación del peso, encaminó de manera oportuna diferentes acciones para incentivar la entrega de los compromisos pactados con las diferentes cooperativas de caficultores e identificando las particularidades presentadas en cada región....”*

“... el equipo de la Gerencia Comercial elaboró comunicaciones reiterativas a las cooperativas de caficultores, en las que se les recuerdan los compromisos de entrega vencidos, así como las consecuencias del incumplimiento...”

“... Entre las alternativas ofrecidas a las cooperativas se destacan medidas como flexibilización de normas de calidad en la entrega o mejoras en los sobrepagos en la medida que se lograban concretar mejores negocios con el café de la región. Aunque en su momento las cooperativas manifestaron su interés en saldar la entrega de cafés pendientes, no se logró la entrega de la totalidad del café lo que llevó a la Federación a construir alternativas de entregas contemplando mayores plazos...”

“... Sin embargo, a partir de abril de 2021 inició un incremento en el precio del contrato “C” que no se detuvo durante ese año, el cual llevó el precio interno a niveles históricos (...) Esta coyuntura de precios, sumada a las consecuencias de los bloqueos de 2021, se reflejó en nuevos retrasos en las entregas de futuros por parte de las cooperativas, ante lo cual la gerencia comercial desarrolló un nuevo enfoque para lograr el cumplimiento, realizando sesiones de trabajo con cada cooperativa en la que se concluye que de manera general las cooperativas solicitaron plazos a más de un año para lograr el cumplimiento de los compromisos pendientes...”

“... en el año 2021 se realizó un análisis profundo de la situación (...) En ese sentido, las acciones se enfocaron en 3 aspectos fundamentales: (i) Constitución en mora a las cooperativas de caficultores y (ii) la campaña de cumplimiento a los productores...”

“... (i) **Constitución en mora** esta se realizó frente a las cooperativas que tenían compromisos pendientes de venta de café con entrega a futuro retrasados con el FoNC (...) (ii) **la campaña de cumplimiento a los productores**, durante el 2021 la campaña fue enfocada principalmente en educar alrededor de la herramienta e insistir en el cumplimiento por parte de los productores de sus compromisos con las cooperativas de caficultores...”

“... durante el año 2021, se logró la firma de acuerdos para el cumplimiento de las ventas con entrega a futuro con las Cooperativas de la Costa, Cooperativa de Santander y Cooperativa de Andes...”

“... a inicios del 2022 se adelantaron 25 mesas de trabajo con las Cooperativas de Caficultores, Comité Departamental, Gerencia Comercial FNC, Dirección Jurídica FNC, Gerencia Financiera FNC y Representante al Comité Directivo y Nacional de cada departamento (...) Como conclusiones de estas mesas de trabajo, se definieron los siguientes puntos:

- *Reconocimiento de los compromisos y/o obligaciones por parte de 25 Cooperativas.*
- *Propuestas por parte de 19 cooperativas solicitando un plazo de 3 y 5 años para la normalización de las entregas pendientes.*

*Análisis de las acciones pre-jurídicas ante los caficultores realizadas por las Cooperativas: comunicaciones reiterativas y reuniones de seguimiento; recordación de los compromisos de entrega vencidos y las consecuencias del incumplimiento (cartas)...*

*“... el Comité Directivo de la Federación aprobó el 18 de mayo del 2022 la celebración de acuerdos con cada Cooperativa de Caficultores según las condiciones particulares de cada una. En ese sentido, se establecieron los plazos de entrega diferenciados según la estrategia aprobada, entre volumen con y sin respaldo de productores, pagando a las Cooperativas el café al precio pactado en el momento de suscripción de la obligación (...) Con estas alternativas, se buscó tanto que los caficultores como las Cooperativas de Caficultores logren la entrega del café adeudado en un plazo viable...”*

*“... Como se evidencia en lo expuesto anteriormente la Federación Nacional de Cafeteros sí realizó desde el momento que iniciaron los retrasos una oportuna gestión buscando el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las Cooperativas de Caficultores con el FoNC, es decir privilegiando siempre la entrega del café que es dentro del análisis del costo beneficio que debe hacerse ante cualquier gestión, la mejor opción para el Fondo, para la supervivencia de las cooperativas y por ende para el mejor beneficio de los caficultores...”* (negrilla tomado del texto original)

### **Análisis de respuesta**

El equipo auditor, da cuenta de la descripción de las acciones ejecutadas por parte de la entidad respecto de gestiones realizadas, encaminadas a zanjar las situaciones de incumplimiento que se han venido presentando respecto de las entregas de café pendientes, sobre negociaciones realizadas con las cooperativas de caficultores.

No obstante, es de mencionar que la observación hacía referencia a la gestión inoportuna de la FNC y, la inexistencia de instrumentos idóneos que garantizaran el cumplimiento de las negociaciones de café en los términos pactados, asunto frente al cual, la entidad no da cuenta de un direccionamiento estratégico efectivo, concretado en el diseño e implementación de directrices que integren todas las variables y participantes de la cadena transaccional, en aras de garantizar dichas

entregas. Lo anterior en virtud de las funciones encomendadas por el contrato de administración.

Es así como, el contrato de administración celebrado entre el Gobierno Nacional y la Federación, insta a esta última, entre otras, a diseñar y ejecutar programas dirigidos a fomentar e incentivar el logro de una caficultura “eficiente, sostenible y competitiva”. Sin embargo, la falta de planeación estratégica, proyección de cuantías, plazos y condiciones de entregas de café, análisis de las condiciones actuales del mercado, y la no inclusión de los caficultores en la concertación de las estrategias comerciales, impidieron tomar decisiones adecuadas y oportunas respecto de la implementación de las herramientas tendientes a garantizar la normalización de las entregas de café atrasadas por parte de las cooperativas, y/o la captación o recuperación de recursos económicos que permitan cerrar las operaciones de cobertura abiertas en la bolsa ICE.

### **3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO PUNTO DE CONTROL**

OBJETIVO ESPECÍFICO PUNTO DE CONTROL
Evaluar y conceptuar el cumplimiento del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 sobre la administración y ejecución de transferencias cafeteras recibidas por el Comité Departamental de Cafeteros del Huila en la vigencia 2021.

Las transferencias cafeteras son recursos provenientes de contribuciones parafiscales, administrados por los Comités Departamentales de Cafeteros, en procura del beneficio de los caficultores de los departamentos productores y corresponden al 16% de la contribución cafetera total.

Las transferencias cafeteras fueron creadas por el artículo 59 de la ley 863 de 2003, el cual dispuso que se destinarían a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

La transferencia cafetera es adjudicada a cada Comité Departamental de Cafeteros teniendo en cuenta, entre otros criterios: la producción y el número de familias cafeteras, cuyo valor a transferir a los Comités Departamentales corresponde a la contribución cafetera del mes inmediatamente anterior y la distribución de los

recursos se realiza con base en los resultados que por producción y UPAS<sup>24</sup> arroje el Sistema de Información SICA.

De conformidad a lo determinado por el Comité Nacional de Cafeteros en su sesión del 14 de diciembre de 2010, en la liquidación de las transferencias cafeteras se incluye el efecto neto de la cobertura de la Contribución Cafetera del mes en curso y, mensualmente, el giro de la transferencia se hace a dos cuentas bancarias en cada Comité. Una creada para el manejo de la liquidez destinada al programa de Renovación de Cafetales y la otra, para las demás operaciones que se atienden con dichos recursos.

### **HALLAZGO 20. Reconocimiento y pago por concepto de administración en el contrato de obra CN20211671 (IP.2) (D3)**

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.”*

Ley 610 de 2000 – *“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, gastos, 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*

---

<sup>24</sup> Unidades Productoras Agropecuarias

*o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”*

(...)

*Artículo 7 – Pérdida, daño o deterioro de bienes. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.”*

Ley 863 de 2003 - Artículo 59, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

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

Circular GAF21I00004 del 23 de abril de 2021 - Obligaciones del Supervisor - Numeral “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.”*

Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros

*“Artículo 6 - Pautas Éticas – (...) D. Manejo de Recursos: El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que*

*maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.*

(...)

*Capítulo V – “Artículo 23 - Sistema de Control Interno: El control debe estar conformado como un sistema y estar implícito en cualquier actividad, área, proceso, proyecto que adelante la entidad. La Federación debe contar con políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por el Comité Directivo y la Alta Dirección que proporcionen seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad, tendiente a garantizar la eficiencia y efectividad de las operaciones, la confiabilidad de la información, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables y la salvaguarda de activos.”*

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café – Capítulo VII Régimen Disciplinario (...)

*“Cláusula Decimonovena – Normatividad Aplicable: “Los empleados y asesores permanentes de la FEDERACIÓN que desempeñen funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, relacionadas con la administración y manejo de los recursos parafiscales del FONDO, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, son sujetos de la normatividad disciplinaria contenida en el Código Único Disciplinario (Ley 734/02), en virtud de lo preceptuado en el artículo 53° ibidem, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. Igualmente, para efectos de la ley penal, son servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Código Penal (Ley 599/00).”*

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

*“Artículo 53 Sujetos disciplinables. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditara, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*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.”*

(...)

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. Título I. Régimen de los Particulares – Capítulo I. Ámbito de Aplicación.

*“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:*

(...)

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

(...)

*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.”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.*

(...)

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”*

Contrato CN20211671. *Clausula 3. Valor El valor del presente contrato es la suma de (...) \$123.608.601, discriminados de la siguiente manera: Costos directos por el valor de (...) \$106.605.089, una administración por valor de (...) \$10.660.509 y una utilidad por valor de (...) \$5.330.254 y un IVA sobre la utilidad por valor de (...) \$1.012.748.*

El día 10 de noviembre de 2021, se suscribió contrato CN20211671, entre el Comité Departamental de Cafeteros del Huila y el contratista identificado con C.C. 191522xx, cuyo objeto era el mantenimiento de la red vial terciaria, remoción de derrumbes y construcción de alcantarillas de 24 pulgadas en los municipios de Gigante, Íquira, Santa María y Algeciras.

Analizados los documentos contentivos del mencionado contrato, se observa que se pactó y pagó por concepto de administración, la suma de \$10.660.509 con recursos de transferencias cafeteras, sin que se pudiera determinar la pertinencia para con los fines de inversión de las mismas.

La anterior circunstancia, se presenta a razón de la omisión por parte de la supervisión del Comité Departamental, al no exigir la discriminación de los elementos asociados al concepto de administración, establecidos en la propuesta económica del contratista, reconocidos y pagados en la ejecución del contrato, situación que genera incertidumbre frente a la destinación de los recursos de transferencias establecidos en la Ley 863 de 2003. Presunta incidencia Disciplinaria y sugerencia de Indagación Preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

En atención a la comunicación de observaciones el Comité Departamental de Cafeteros del Huila mediante Oficio No. HDE22C00703 del 31 de octubre de 2022, procede a dar respuesta así:

Inicia su exposición, retomando la referencia normativa del artículo 59 de la ley 853 de 2003 y el Contrato de Administración, para identificar el régimen contractual aplicable para la entidad, el cual se circunscribe bajo los preceptos del derecho privado, y se encuentra estatuido en la Resolución 08 de 2000.

Posteriormente, recurre al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos basándose en apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia en

Sentencia C-934/2013. A reglón seguido, trae a colación el Concepto C-030 de 2021 emitido por Colombia Compra Eficiente, por medio del cual hace referencia al tema de precios unitarios -AIU – Diferencias – Configuraciones / AIU – Costos indirectos.

Así mismo, adopta la respuesta dada por la Contraloría General de la República que hace referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, dirigido al presidente ejecutivo de la Cámara Colombiana de Infraestructura, frente al tema de la determinación del valor de los contratos estatales – el AIU, como elemento integrador del valor de los contratos a precios unitarios.

En el mismo sentido, refiere el Concepto No. Radicado 2201930000007117 del 25 de septiembre de 2019, para iterar que la Contraloría General de la República, en lo relacionado al valor del contrato, entiende que este comprende, tanto costos directos como indirectos, teniendo las entidades autonomía en la configuración del precio.

Finalmente, precisa que:

*“(...) la Contraloría en su oficio Referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, luego del análisis realizado al pronunciamiento que frente a la autonomía para incluir el AIU como metodología para calcular el precio en los contratos estatales atendiendo a la consideración de Colombia Compra Eficiente manifestó:*

***“Así mismo dentro de la autonomía y al pactar las estipulaciones del contrato pueden establecer diferentes metodologías para el pago de los rubros que integran el A.I.U, aunque lo usual y más conveniente para la buena gestión contractual, es que no se exija al contratista que demuestre los costos correspondientes a estos rubros (Administración- Imprevistos-Utilidad)”***  
*(negrillas y subrayado fuera de texto)*

*“(...) enfatizar inicialmente que el costo de Administración propuesto por el contratista en su oferta hace parte del precio a pactar por la actividad objeto del negocio jurídico celebrado, bajo la autonomía que goza el contratista este incluye la administración como metodología para el cálculo del precio ofertado. Mal puede entonces imponerse a una entidad privada que, aunque administra recursos públicos contrata bajo la normatividad del derecho privado para su accionar y frente a contratistas*

*también privados para cumplir con sus funciones y dotar de bienes y servicios a los caficultores colombianos.*

*Ni el sistema de precios unitarios como metodología de estipulación de valor contractual, ni el concepto de AIU, ni mucho menos la forma de calcularlo son aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado.*

*La discriminación de los Costos Directos y Costos Indirectos se da bajo el amparo de la autonomía para configurar el precio, esta decisión no procede como cumplimiento de la ley sino de la costumbre dada a este tipo de negocios jurídicos.*

*Al ser el precio ofertado el resultado de la metodología empleada por el contratista entre el cálculo de los Costos Directos e Indirectos, el pago realizado por la actividad desplegada obedece al cumplimiento de lo contractualmente establecido por las partes, no pudiendo ser considerados los costos indirectos como actividades ajenas al cumplimiento del objeto contractual.*

*Como ya se mencionó no existe disposición legal que establezca la obligatoriedad ni de establecer o discriminar los Costos Indirectos para estos contratos; ahora bien tampoco existe normativa que exija tal discriminación en la ejecución de los recursos de la transferencia cafetera, ni tal circunstancia fue pactada contractualmente.*

*En los negocios jurídicos celebrados con nuestro contratista, los cuales se encuentran regidos por el derecho privado, no fue pactada condición alguna que estableciera la obligación en la discriminación de los costos indirectos, circunstancia esta que además de no encontrarse contenida en disposición legal alguna, tampoco fue acordada por las partes.*

*Ahora bien, es preciso manifestar que los objetos contractuales de estos negocios jurídicos cumplieron con los preceptos normativos tanto del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 como con el Contrato de Administración del Fondo, toda vez que la actividad contratada fue dirigida a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras (...) de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zona cafetera.*

*Así mismo precisamos que frente a la actividad desplegada por nuestro supervisor de contrato, este cumplió con los preceptos que establecen la Circula GAF2110004 del 23 de abril de 2021, llevando control sobre la ejecución y cumplimiento de lo pactado contractualmente, lo cual se encuentra plenamente soportado en cada proceso adelantado, no constituyendo omisión a las funciones asignadas al supervisor.*

*Por lo anterior se solicita a la Contraloría retirar la observación con la connotación fiscal y disciplinaria.”*

### **Análisis de respuesta**

Los argumentos esbozados por el Comité Departamental de Cafeteros de Huila no desvirtúan lo consignado por el equipo auditor, según el siguiente análisis:

Se precisa que, en el margen de la observación, no se cuestionó el valor y/o porcentaje establecido como administración en los contratos de obra, sino la imposibilidad de identificar los componentes o soportes que conforman dicho factor.

Ahora, respecto al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, tal como se esboza en la citada jurisprudencia (Sentencia C-934/2013), este principio tiene sus límites en el orden y la moralidad pública. Significando que el legislador dejó a las partes la facultad de regular la forma de pago del contrato, lo que conlleva a que el precio del mismo se constituya de distintas formas. No obstante, ni la jurisprudencia en cita, ni el concepto mencionado por la entidad, disponen, ni podrían hacerlo, que lo acordado por las partes pueda contravenir los preceptos normativos que establecen destinaciones específicas para algunos recursos en particular.

Si bien el componente de administración, al no contar con una definición legal, le preexiste su estudio en la costumbre, conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales, como los recogidos en la respuesta de la entidad auditada; aquellos criterios auxiliares, deben interpretarse en concordancia con la finalidad de la ley que regula el asunto en particular. Es así como, no es dable extender su sentido a todo tipo de contratación, pues mientras la contratación pública se realiza con recursos provenientes de diversas fuentes, en la contratación sobre la que recae el reproche, los recursos proceden de las transferencias cafeteras cuya destinación tiene el carácter de específica, lo que limita la utilización de aquellos en pagos de conceptos afines a dicha destinación.

Así las cosas, conforme al análisis adelantado por el equipo auditor, se establece que, al no contar la CGR con los soportes que permitan determinar la discriminación y pertinencia de los pagos realizados por concepto de administración para con los fines establecidos en la ley 863 de 2003, se sugiere la apertura de indagación preliminar, eliminando la connotación fiscal y conservando la presunta incidencia disciplinaria.

**HALLAZGO 21. Reconocimiento y pago por concepto de administración en el contrato de obra CN20211514 (IP.3) (D4)**

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.”

Ley 610 de 2000 – “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, gastos, 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.

(...)

Artículo 7 – Pérdida, daño o deterioro de bienes. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes

*estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.”*

Ley 863 de 2003 - Artículo 59, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

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

Circular GAF21100004 del 23 de abril de 2021 - Obligaciones del Supervisor - Numeral “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.”*

Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros

*“Artículo 6 - Pautas Éticas – (...) D. Manejo de Recursos: El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.”*  
(...)

*Capítulo V – “Artículo 23 - Sistema de Control Interno: El control debe estar conformado como un sistema y estar implícito en cualquier actividad, área, proceso, proyecto que adelante la entidad. La Federación debe contar con políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por el Comité Directivo y la Alta Dirección que proporcionen seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad, tendiente a garantizar la eficiencia y efectividad de las operaciones, la confiabilidad de la información, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables y la salvaguarda de activos.”*

*Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café – Capítulo VII Régimen Disciplinario (...)*

*“Clausula Decimonovena – Normatividad Aplicable: “Los empleados y asesores permanentes de la FEDERACIÓN que desempeñen funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, relacionadas con la administración y manejo de los recursos parafiscales del FONDO, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, son sujetos de la normatividad disciplinaria contenida en el Código Único Disciplinario (Ley 734/02), en virtud de lo preceptuado en el artículo 53° ibidem, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. Igualmente, para efectos de la ley penal, son servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Código Penal (Ley 599/00).”*

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

*“Artículo 53 Sujetos disciplinables. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditara, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*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.”*

(...)

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. Título I. Régimen de los Particulares – Capítulo I. Ámbito de Aplicación.

*“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:*

(...)

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

(...)

*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.”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.*

(...)

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”*

*Contrato CN20211514. Clausula 3. Valor El valor del presente contrato es la suma de (...) \$149.337.644, discriminados de la siguiente manera: Costos directos por el valor de (...) \$128.794.864, una administración por valor de (...) \$12.879.486 y una utilidad por valor de (...) \$6.439.743 y un IVA sobre la utilidad por valor de (...) \$1.223.551.*

(...)

*Parágrafo primero. El valor del presente contrato será cancelado de la siguiente manera: con recursos del presupuesto de la ley 863 de 2003 el valor de (...) 66.351.434, y con recursos del presupuesto de inversión (Fondo 1) el valor de (...)*

\$82.986.210”

El 13 de octubre de 2021, se suscribió contrato CN20211514, entre el Comité Departamental de Cafeteros del Huila y el contratista identificado con C.C. 5.208.6xx, cuyo objeto era la Construcción de las placas huella y obras de drenaje alcantarillas de 24 pulgadas en las veredas Muralla, Granada, Bellavista, La Florida, Villa Nueva, Remolinos, Mondellal, Vegas - Bajo Magdalena, Bajo Modellal y Betania del municipio de Isnos – Huila.

Analizados los documentos contentivos del mencionado contrato, se observa que, se pactó y pagó por concepto de administración la suma de \$12.879.486, involucrando recursos de transferencias cafeteras.

La anterior circunstancia, se presenta por la omisión en el ejercicio de la supervisión, al no exigir al contratista, la soportabilidad de la administración de los costos directos, situación que genera riesgos de destinación de recursos de la Ley 863 de 2003, para los fines diferentes a los establecidos en la normatividad parafiscal. Presunta incidencia Disciplinaria y sugerencia de Indagación Preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

En atención a la comunicación de observaciones el Comité Departamental de Cafeteros del Huila mediante Oficio No. HDE22C00703 del 31 de octubre de 2022, procede a dar respuesta así:

Inicia su exposición, retomando la referencia normativa del artículo 59 de la ley 853 de 2003 y el Contrato de Administración, para identificar el régimen contractual aplicable para la entidad, el cual se circunscribe bajo los preceptos del derecho privado, y se encuentra estatuido en la Resolución 08 de 2000.

Posteriormente, recurre al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos basándose en apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia en Sentencia C-934/2013. A reglón seguido, trae a colación el Concepto C-030 de 2021 emitido por Colombia Compra Eficiente, por medio del cual hace referencia al tema de precios unitarios -AIU – Diferencias – Configuraciones / AIU – Costos indirectos.

Así mismo, adopta la respuesta dada por la Contraloría General de la Republica que hace referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, dirigido al presidente ejecutivo de la Cámara Colombiana de Infraestructura, frente al tema de la determinación del valor de los contratos estatales – el AIU, como elemento integrador del valor de los contratos a precios unitarios.

En el mismo sentido, refiere el Concepto No. Radicado 220193000007117 del 25 de septiembre de 2019, para iterar que la Contraloría General de la República, en lo relacionado al valor del contrato, entiende que este comprende, tanto costos directos como indirectos, teniendo las entidades autonomía en la configuración del precio.

Finalmente, precisa que:

*“(...) la Contraloría en su oficio Referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, luego del análisis realizado al pronunciamiento que frente a la autonomía para incluir el AIU como metodología para calcular el precio en los contratos estatales atendiendo a la consideración de Colombia Compra Eficiente manifestó:*

***“Así mismo dentro de la autonomía y al pactar las estipulaciones del contrato pueden establecer diferentes metodologías para el pago de los rubros que integran el A.I.U, aunque lo usual y más conveniente para la buena gestión contractual, es que no se exija al contratista que demuestre los costos correspondientes a estos rubros (Administración- Imprevistos-Utilidad)”***  
*(negrillas y subrayado fuera de texto)*

*“(...) enfatizar inicialmente que el costo de Administración propuesto por el contratista en su oferta hace parte del precio a pactar por la actividad objeto del negocio jurídico celebrado, bajo la autonomía que goza el contratista este incluye la administración como metodología para el cálculo del precio ofertado. Mal puede entonces imponerse a una entidad privada que, aunque administra recursos públicos contrata bajo la normatividad del derecho privado para su accionar y frente a contratistas también privados para cumplir con sus funciones y dotar de bienes y servicios a los caficultores colombianos.*

*Ni el sistema de precios unitarios como metodología de estipulación de valor contractual, ni el concepto de AIU, ni mucho menos la forma de calcularlo son aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado.*

*La discriminación de los Costos Directos y Costos Indirectos se da bajo el amparo de la autonomía para configurar el precio, esta decisión no procede como cumplimiento de la ley sino de la costumbre dada a este tipo de negocios jurídicos.*

*Al ser el precio ofertado el resultado de la metodología empleada por el contratista entre el cálculo de los Costos Directos e Indirectos, el pago realizado por la actividad desplegada obedece al cumplimiento de lo contractualmente establecido por las partes, no pudiendo ser considerados los costos indirectos como actividades ajenas al cumplimiento del objeto contractual.*

*Como ya se mencionó no existe disposición legal que establezca la obligatoriedad ni de establecer o discriminar los Costos Indirectos para estos contratos; ahora bien tampoco existe normativa que exija tal discriminación en la ejecución de los recursos de la transferencia cafetera, ni tal circunstancia fue pactada contractualmente.*

*En los negocios jurídicos celebrados con nuestro contratista, los cuales se encuentran regidos por el derecho privado, no fue pactada condición alguna que estableciera la obligación en la discriminación de los costos indirectos, circunstancia esta que además de no encontrarse contenida en disposición legal alguna, tampoco fue acordada por las partes.*

*Ahora bien, es preciso manifestar que los objetos contractuales de estos negocios jurídicos cumplieron con los preceptos normativos tanto del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 como con el Contrato de Administración del Fondo, toda vez que la actividad contratada fue dirigida a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras (...) de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zona cafetera.*

*Así mismo precisamos que frente a la actividad desplegada por nuestro supervisor de contrato, este cumplió con los preceptos que establecen la Circula GAF21I0004 del 23 de abril de 2021, llevando control sobre la ejecución y cumplimiento de lo pactado contractualmente, lo cual se encuentra plenamente soportado en cada proceso adelantado, no constituyendo omisión a las funciones asignadas al supervisor.*

*Por lo anterior se solicita a la Contraloría retirar la observación con la connotación fiscal y disciplinaria.”*

### **Análisis de la respuesta**

Se precisa que, en el margen de la observación, no se cuestionó el valor y/o porcentaje establecido como administración en los contratos de obra, sino la imposibilidad de identificar los componentes o soportes que conforman dicho factor.

Ahora, respecto al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, tal como se esboza en la citada jurisprudencia (Sentencia C-934/2013), este principio tiene

sus límites en el orden y la moralidad pública. Significando que el legislador dejó a las partes la facultad de regular la forma de pago del contrato, lo que conlleva a que el precio del mismo se constituya de distintas formas. No obstante, ni la jurisprudencia en cita, ni el concepto mencionado por la entidad, disponen, ni podrían hacerlo, que lo acordado por las partes pueda contravenir los preceptos normativos que establecen destinaciones específicas para algunos recursos en particular.

Si bien el componente de administración, al no contar con una definición legal, le preexiste su estudio en la costumbre, conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales, como los recogidos en la respuesta de la entidad auditada; aquellos criterios auxiliares, deben interpretarse en concordancia con la finalidad de la ley que regula el asunto en particular. Es así como, no es dable extender su sentido a todo tipo de contratación, pues mientras la contratación pública se realiza con recursos provenientes de diversas fuentes, en la contratación sobre la que recae el reproche, los recursos proceden de las transferencias cafeteras cuya destinación tiene el carácter de específica, lo que limita la utilización de aquellos en pagos de conceptos afines a dicha destinación.

Así las cosas, conforme al análisis adelantado por el equipo auditor, se establece que, al no contar la CGR con los soportes que permitan determinar la discriminación y pertinencia de los pagos realizados por concepto de administración para con los fines establecidos en la ley 863 de 2003, se sugiere la apertura de indagación preliminar, eliminando la connotación fiscal y conservando la presunta incidencia disciplinaria.

#### **HALLAZGO 22. Reconocimiento y pago concepto de administración del contrato de obra CN-20210777 (IP.4) (D5)**

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.”*

Ley 610 de 2000 – *“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, gastos, 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.”*

(...)

*Artículo 7 – Pérdida, daño o deterioro de bienes. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.”*

Ley 863 de 2003 - Artículo 59, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

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

Circular GAF21I00004 del 23 de abril de 2021 - Obligaciones del Supervisor - Numeral “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.*”

Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros -

*“Artículo 6 - Pautas Éticas. (...) D. Manejo de Recursos: El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.”*

*Capítulo V - Artículo 23 - Sistema de Control Interno: “El control debe estar conformado como un sistema y estar implícito en cualquier actividad, área, proceso, proyecto que adelante la entidad. La Federación debe contar con políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por el Comité Directivo y la Alta Dirección que proporcionen seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad, tendiente a garantizar la eficiencia y efectividad de las operaciones, la confiabilidad de la información, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables y la salvaguarda de activos.”*

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café – Capítulo VII Régimen Disciplinario

*Clausula Decimonovena – Normatividad Aplicable: “Los empleados y asesores permanentes de la FEDERACIÓN que desempeñen funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, relacionadas con la administración y manejo de los recursos parafiscales del FONDO, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, son sujetos de la normatividad disciplinaria contenida en el Código Único Disciplinario (Ley 734/02), en virtud de lo preceptuado en el artículo 53° ibidem, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. Igualmente, para efectos de la ley penal, son servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Código Penal (Ley 599/00).”*

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Artículo 53  
Sujetos disciplinables

(...)

*“Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditara, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*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.”*

(...)

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. Título I. Régimen de los Particulares – Capítulo I. Ámbito de Aplicación.

*“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:*

(...)

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

(...)

*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.”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.*

(...)

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”*

(...)

*Contrato CN 2021-0777. “Clausula 3. Valor El valor del presente contrato es la suma de (...) \$197.353.101, discriminados de la siguiente manera: Costos directos por el valor de (...) \$170.205.348, una administración por valor de (...) \$17.020.535 y una utilidad por valor de (...) \$8.510.267 y un IVA sobre la utilidad por valor de (...) \$1.616.951.”*

El 17 de junio de 2021, se suscribió contrato CN-2021-0777, entre el Comité Departamental de Cafeteros del Huila y el contratista identificado con C.C. 36.303.xxx, cuyo objeto era la construcción de obras en el marco del proyecto de “(...) mejoramiento de las condiciones de vida de las familias cafeteras del municipio de Gigante, Palermo y Santa María, mediante el mantenimiento de la red vial terciaria a través de la construcción de placa huella y alcantarilla según cantidades de obra, especificaciones, planos, y términos de referencia”.

Analizados los documentos contentivos del mencionado contrato, se observa que, se pactó y pagó por concepto de administración, la suma de \$17.020.535 con recursos de transferencias cafeteras, sin que se pudiera determinar la pertinencia para con los fines de inversión de las mismas.

La anterior circunstancia, se presenta a razón de la omisión por parte de la supervisión del Comité Departamental, al no exigir la discriminación de los elementos asociados al concepto de administración, establecidos en la propuesta económica del contratista y reconocidos y pagados en la ejecución del contrato, situación que genera incertidumbre frente a la destinación de los recursos de

transferencias establecidos en la Ley 863 de 2003. Presunta incidencia Disciplinaria y sugerencia de Indagación Preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

En atención a la comunicación de observaciones el Comité Departamental de Cafeteros del Huila mediante Oficio No. HDE22C00703 del 31 de octubre de 2022, procede a dar respuesta así:

Inicia su exposición, retomando la referencia normativa del artículo 59 de la ley 853 de 2003 y el Contrato de Administración, para identificar el régimen contractual aplicable para la entidad, el cual se circunscribe bajo los preceptos del derecho privado, y se encuentra estatuido en la Resolución 08 de 2000.

Posteriormente, recurre al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos basándose en apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia en Sentencia C-934/2013. A reglón seguido, trae a colación el Concepto C-030 de 2021 emitido por Colombia Compra Eficiente, por medio del cual hace referencia al tema de precios unitarios -AIU – Diferencias – Configuraciones / AIU – Costos indirectos.

Así mismo, adopta la respuesta dada por la Contraloría General de la Republica que hace referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, dirigido al presidente ejecutivo de la Cámara Colombiana de Infraestructura, frente al tema de la determinación del valor de los contratos estatales – el AIU, como elemento integrador del valor de los contratos a precios unitarios.

En el mismo sentido, refiere el Concepto No. Radicado 220193000007117 del 25 de septiembre de 2019, para iterar que la Contraloría General de la República, en lo relacionado al valor del contrato, entiende que este comprende, tanto costos directos como indirectos, teniendo las entidades autonomía en la configuración del precio.

Finalmente, precisa que:

*“(...) la Contraloría en su oficio Referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, luego del análisis realizado al pronunciamiento que frente a la autonomía para incluir el AIU como metodología para calcular el precio en los contratos estatales atendiendo a la consideración de Colombia Compra Eficiente manifestó:*

***“Así mismo dentro de la autonomía y al pactar las estipulaciones del contrato pueden establecer diferentes metodologías para el pago de los rubros que integran el A.I.U, aunque lo usual y más conveniente para la buena gestión contractual, es que no se exija al contratista que demuestre los costos correspondientes a estos rubros (Administración- Imprevistos-Utilidad)” (negrillas y subrayado fuera de texto)***

*“(…)*

*enfatar inicialmente que el costo de Administración propuesto por el contratista en su oferta hace parte del precio a pactar por la actividad objeto del negocio jurídico celebrado, bajo la autonomía que goza el contratista este incluye la administración como metodología para el cálculo del precio ofertado. Mal puede entonces imponerse a una entidad privada que, aunque administra recursos públicos contrata bajo la normatividad del derecho privado para su accionar y frente a contratistas también privados para cumplir con sus funciones y dotar de bienes y servicios a los caficultores colombianos.*

*Ni el sistema de precios unitarios como metodología de estipulación de valor contractual, ni el concepto de AIU, ni mucho menos la forma de calcularlo son aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado.*

*La discriminación de los Costos Directos y Costos Indirectos se da bajo el amparo de la autonomía para configurar el precio, esta decisión no procede como cumplimiento de la ley sino de la costumbre dada a este tipo de negocios jurídicos.*

*Al ser el precio ofertado el resultado de la metodología empleada por el contratista entre el cálculo de los Costos Directos e Indirectos, el pago realizado por la actividad desplegada obedece al cumplimiento de lo contractualmente establecido por las partes, no pudiendo ser considerados los costos indirectos como actividades ajenas al cumplimiento del objeto contractual.*

*Como ya se mencionó no existe disposición legal que establezca la obligatoriedad ni de establecer o discriminar los Costos Indirectos para estos contratos; ahora bien tampoco existe normativa que exija tal discriminación en la ejecución de los recursos de la transferencia cafetera, ni tal circunstancia fue pactada contractualmente.*

*En los negocios jurídicos celebrados con nuestro contratista, los cuales se encuentran regidos por el derecho privado, no fue pactada condición alguna que estableciera la obligación en la discriminación de los costos indirectos, circunstancia esta que además de no encontrarse contenida en disposición legal alguna, tampoco fue acordada por las partes.*

*Ahora bien, es preciso manifestar que los objetos contractuales de estos negocios jurídicos cumplieron con los preceptos normativos tanto del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 como con el Contrato de Administración del Fondo, toda vez que la actividad contratada fue dirigida a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras (...) de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zona cafetera.*

*Así mismo precisamos que frente a la actividad desplegada por nuestro supervisor de contrato, este cumplió con los preceptos que establecen la Circula GAF21I0004 del 23 de abril de 2021, llevando control sobre la ejecución y cumplimiento de lo pactado contractualmente, lo cual se encuentra plenamente soportado en cada proceso adelantado, no constituyendo omisión a las funciones asignadas al supervisor.*

*Por lo anterior se solicita a la Contraloría retirar la observación con la connotación fiscal y disciplinaria.”*

### **Análisis de respuesta**

Se precisa que, en el margen de la observación, no se cuestionó el valor y/o porcentaje establecido como administración en los contratos de obra, sino la imposibilidad de identificar los componentes o soportes que conforman dicho factor.

Ahora, respecto al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, tal como se esboza en la citada jurisprudencia (Sentencia C-934/2013), este principio tiene sus límites en el orden y la moralidad pública. Significando que el legislador dejó a las partes la facultad de regular la forma de pago del contrato, lo que conlleva a que el precio del mismo se constituya de distintas formas. No obstante, ni la jurisprudencia en cita, ni el concepto mencionado por la entidad, disponen, ni podrían hacerlo, que lo acordado por las partes pueda contravenir los preceptos normativos que establecen destinaciones específicas para algunos recursos en particular.

Si bien el componente de administración, al no contar con una definición legal, le preexiste su estudio en la costumbre, conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales, como los recogidos en la respuesta de la entidad auditada; aquellos criterios auxiliares, deben interpretarse en concordancia con la finalidad de la ley que regula el asunto en particular. Es así como, no es dable extender su sentido a todo tipo de contratación, pues mientras la contratación pública se realiza con recursos provenientes de diversas fuentes, en la contratación sobre la que recae el reproche, los recursos proceden de las transferencias cafeteras cuya destinación tiene el carácter de específica, lo que limita la utilización de aquellos en pagos de conceptos afines a dicha destinación.

Así las cosas, conforme al análisis adelantado por el equipo auditor, se establece que, al no contar la CGR con los soportes que permitan determinar la discriminación y pertinencia de los pagos realizados por concepto de administración para con los fines establecidos en la ley 863 de 2003, se sugiere la apertura de indagación preliminar, eliminando la connotación fiscal y conservando la presunta incidencia disciplinaria.

### **HALLAZGO 23. Reconocimiento y pago concepto de administración del contrato de obra CN-20211430. (IP.5) (D6)**

Constitución Política de Colombia - Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”*

Ley 610 de 2000 – *“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, gastos, 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.*

(...)

*Artículo 7 – Pérdida, daño o deterioro de bienes. “Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste*

*natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.”*

Ley 863 de 2003 - Artículo 59, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

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

Circular GAF21100004 del 23 de abril de 2021 - Obligaciones del Supervisor - Numeral “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.”

Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros -

*“Artículo 6 - Pautas Éticas. (...) D. Manejo de Recursos: El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.”*

Capítulo V - Artículo 23 - Sistema de Control Interno: “El control debe estar conformado como un sistema y estar implícito en cualquier actividad, área, proceso, proyecto que adelante la entidad. La Federación debe contar con políticas,

*principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por el Comité Directivo y la Alta Dirección que proporcionen seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad, tendiente a garantizar la eficiencia y efectividad de las operaciones, la confiabilidad de la información, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables y la salvaguarda de activos.”*

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café – Capítulo VII Régimen Disciplinario.

Cláusula Decimonovena – Normatividad Aplicable: *“Los empleados y asesores permanentes de la FEDERACIÓN que desempeñen funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, relacionadas con la administración y manejo de los recursos parafiscales del FONDO, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, son sujetos de la normatividad disciplinaria contenida en el Código Único Disciplinario (Ley 734/02), en virtud de lo preceptuado en el artículo 53° ibidem, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. Igualmente, para efectos de la ley penal, son servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Código Penal (Ley 599/00).”*

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Artículo 53  
Sujetos disciplinables

(...)

*“Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditara, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*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.”*

(...)

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. Título I. Régimen de los Particulares – Capítulo I. Ámbito de Aplicación.

*“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:*

*(...)*

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

*(...)*

*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.”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.*

*(...)*

*3. “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”*

*(...)*

Contrato CN-20211430. *“Cláusula 3. Valor El valor del presente contrato es la suma de (...) \$90.845.856, discriminados de la siguiente manera: Costos directos por el valor de (...) \$75.079.220, una administración por valor de (...) \$12.012.675 y una utilidad por valor de (...) \$3.753.961.*

El 05 de octubre de 2021, se suscribió contrato CN-2021-1430, entre el Comité Departamental de Cafeteros del Huila y el contratista identificado con C.C. 1.080.931.xxx, cuyo objeto era “la construcción de 170 metros lineales de placa huella, distribuidos en las veredas La Esperanza (100 ml) y Santa Barbara (70 ml) del municipio de Timaná – Huila en el marco del proyecto que tiene por título mejoramiento vial mediante la construcción de placa huella en vías de interés e influencia cafetera del Municipio de Timana Huila”.

Analizados los documentos contentivos del mencionado contrato, se observa que se pactó y pagó por concepto de administración la suma de \$12.012.675, con recursos de transferencias cafeteras. sin que se pudiera determinar la pertinencia para con los fines de inversión de las mismas.

La anterior circunstancia, se presenta a razón de la omisión por parte de la supervisión del Comité Departamental, al no exigir la discriminación de los elementos asociados al concepto de administración, establecidos en la propuesta económica del contratista y reconocidos y pagados en la ejecución del contrato, situación que genera incertidumbre frente a la destinación de los recursos de trasferencias establecidos en la Ley 863 de 2003. Presunta incidencia Disciplinaria y sugerencia de Indagación Preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

En atención a la comunicación de observaciones el Comité Departamental de Cafeteros del Huila mediante Oficio No. HDE22C00703 del 31 de octubre de 2022, procede a dar respuesta así:

Inicia su exposición, retomando la referencia normativa del artículo 59 de la ley 853 de 2003 y el Contrato de Administración, para identificar el régimen contractual aplicable para la entidad, el cual se circunscribe bajo los preceptos del derecho privado, y se encuentra estatuido en la Resolución 08 de 2000.

Posteriormente, recurre al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos basándose en apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia en Sentencia C-934/2013. A reglón seguido, trae a colación el Concepto C-030 de 2021 emitido por Colombia Compra Eficiente, por medio del cual hace referencia al

tema de precios unitarios -AIU – Diferencias – Configuraciones / AIU – Costos indirectos.

Así mismo, adopta la respuesta dada por la Contraloría General de la República que hace referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, dirigido al presidente ejecutivo de la Cámara Colombiana de Infraestructura, frente al tema de la determinación del valor de los contratos estatales – el AIU, como elemento integrador del valor de los contratos a precios unitarios.

En el mismo sentido, refiere el Concepto No. Radicado 220193000007117 del 25 de septiembre de 2019, para iterar que la Contraloría General de la República, en lo relacionado al valor del contrato, entiende que este comprende, tanto costos directos como indirectos, teniendo las entidades autonomía en la configuración del precio.

Finalmente, precisa que:

*“(...) la Contraloría en su oficio Referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, luego del análisis realizado al pronunciamiento que frente a la autonomía para incluir el AIU como metodología para calcular el precio en los contratos estatales atendiendo a la consideración de Colombia Compra Eficiente manifestó:*

***“Así mismo dentro de la autonomía y al pactar las estipulaciones del contrato pueden establecer diferentes metodologías para el pago de los rubros que integran el A.I.U, aunque lo usual y más conveniente para la buena gestión contractual, es que no se exija al contratista que demuestre los costos correspondientes a estos rubros (Administración- Imprevistos-Utilidad)”***  
*(negritas y subrayado fuera de texto)*

*“(...) enfatizar inicialmente que el costo de Administración propuesto por el contratista en su oferta hace parte del precio a pactar por la actividad objeto del negocio jurídico celebrado, bajo la autonomía que goza el contratista este incluye la administración como metodología para el cálculo del precio ofertado. Mal puede entonces imponerse a una entidad privada que, aunque administra recursos públicos contrata bajo la normatividad del derecho privado para su accionar y frente a contratistas también privados para cumplir con sus funciones y dotar de bienes y servicios a los caficultores colombianos.*

*Ni el sistema de precios unitarios como metodología de estipulación de valor contractual, ni el concepto de AIU, ni mucho menos la forma de calcularlo son aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado.*

*La discriminación de los Costos Directos y Costos Indirectos se da bajo el amparo de la autonomía para configurar el precio, esta decisión no procede como cumplimiento de la ley sino de la costumbre dada a este tipo de negocios jurídicos.*

*Al ser el precio ofertado el resultado de la metodología empleada por el contratista entre el cálculo de los Costos Directos e Indirectos, el pago realizado por la actividad desplegada obedece al cumplimiento de lo contractualmente establecido por las partes, no pudiendo ser considerados los costos indirectos como actividades ajenas al cumplimiento del objeto contractual.*

*Como ya se mencionó no existe disposición legal que establezca la obligatoriedad ni de establecer o discriminar los Costos Indirectos para estos contratos; ahora bien tampoco existe normativa que exija tal discriminación en la ejecución de los recursos de la transferencia cafetera, ni tal circunstancia fue pactada contractualmente.*

*En los negocios jurídicos celebrados con nuestro contratista, los cuales se encuentran regidos por el derecho privado, no fue pactada condición alguna que estableciera la obligación en la discriminación de los costos indirectos, circunstancia esta que además de no encontrarse contenida en disposición legal alguna, tampoco fue acordada por las partes.*

*Ahora bien es preciso manifestar que los objetos contractuales de estos negocios jurídicos cumplieron con los preceptos normativos tanto del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 como con el Contrato de Administración del Fondo, toda vez que la actividad contratada fue dirigida a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras (...) de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zona cafetera.*

*Así mismo precisamos que frente a la actividad desplegada por nuestro supervisor de contrato, este cumplió con los preceptos que establecen la Circula GAF21I0004 del 23 de abril de 2021, llevando control sobre la ejecución y cumplimiento de lo pactado contractualmente, lo cual se encuentra plenamente soportado en cada proceso adelantado, no constituyendo omisión a las funciones asignadas al supervisor.*

*Por lo anterior se solicita a la Contraloría retirar la observación con la connotación fiscal y disciplinaria.”*

## **Análisis de respuesta**

Se precisa que, en el margen de la observación, no se cuestionó el valor y/o porcentaje establecido como administración en los contratos de obra, sino la imposibilidad de identificar los componentes o soportes que conforman dicho factor.

Ahora, respecto al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, tal como se esboza en la citada jurisprudencia (Sentencia C-934/2013), este principio tiene sus límites en el orden y la moralidad pública. Significando que el legislador dejó a las partes la facultad de regular la forma de pago del contrato, lo que conlleva a que el precio del mismo se constituya de distintas formas. No obstante, ni la jurisprudencia en cita, ni el concepto mencionado por la entidad, disponen, ni podrían hacerlo, que lo acordado por las partes pueda contravenir los preceptos normativos que establecen destinaciones específicas para algunos recursos en particular.

Si bien el componente de administración, al no contar con una definición legal, le preexiste su estudio en la costumbre, conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales, como los recogidos en la respuesta de la entidad auditada; aquellos criterios auxiliares, deben interpretarse en concordancia con la finalidad de la ley que regula el asunto en particular. Es así como, no es dable extender su sentido a todo tipo de contratación, pues mientras la contratación pública se realiza con recursos provenientes de diversas fuentes, en la contratación sobre la que recae el reproche, los recursos proceden de las transferencias cafeteras cuya destinación tiene el carácter de específica, lo que limita la utilización de aquellos en pagos de conceptos afines a dicha destinación.

Así las cosas, conforme al análisis adelantado por el equipo auditor, se establece que, al no contar la CGR con los soportes que permitan determinar la discriminación y pertinencia de los pagos realizados por concepto de administración para con los fines establecidos en la ley 863 de 2003, se sugiere la apertura de indagación preliminar, eliminando la connotación fiscal y conservando la presunta incidencia disciplinaria.

### **HALLAZGO 24. Reconocimiento y pago concepto de administración del contrato de obra CN-20211887. (IP.6) (D7)**

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.”*

Ley 610 de 2000 – *“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, gastos, 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.*

(...)

*Artículo 7 – Pérdida, daño o deterioro de bienes. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.”*

Ley 863 de 2003 - Artículo 59, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

*“Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado -sic- en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad*

*separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas. (...)*

Circular GAF21100004 del 23 de abril de 2021 - Obligaciones del Supervisor - Numeral “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.*”

Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros -

*“Artículo 6 - Pautas Éticas. (...) D. Manejo de Recursos: El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.”*

*Capítulo V - Artículo 23 - Sistema de Control Interno: El control debe estar conformado como un sistema y estar implícito en cualquier actividad, área, proceso, proyecto que adelante la entidad. La Federación debe contar con políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por el Comité Directivo y la Alta Dirección que proporcionen seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad, tendiente a garantizar la eficiencia y efectividad de las operaciones, la confiabilidad de la información, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables y la salvaguarda de activos.”*

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café – Capítulo VII Régimen Disciplinario

*Clausula Decimonovena – Normatividad Aplicable: “Los empleados y asesores permanentes de la FEDERACIÓN que desempeñen funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, relacionadas con la administración y manejo de los recursos parafiscales del FONDO, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, son sujetos de la normatividad disciplinaria contenida en el Código Único Disciplinario (Ley 734/02), en virtud de lo preceptuado en el artículo 53° ibidem, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. Igualmente, para efectos de*

*la ley penal, son servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Código Penal (Ley 599/00).”*

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Artículo 53 Sujetos disciplinables.

(...)

*“Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditara, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*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.”*

(...)

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. Título I. Régimen de los Particulares – Capítulo I. Ámbito de Aplicación.

*“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:*

*(...)*

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

*(...)*

*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.”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.*

*(...)*

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”*

*(...)*

*Contrato CN-20211887. “Cláusula 3. Valor. El valor del presente contrato es la suma de (...) \$350.806.298, discriminados de la siguiente manera: Costos directos por el valor de (...) \$317.270.777, una administración por valor de (...) \$22.208.954 y una utilidad por valor de (...) \$9.518.123 y un IVA sobre la utilidad por valor de (...) \$1.808.443”*

El 05 de octubre de 2021, se suscribió contrato CN-20211887, entre el Comité Departamental de Cafeteros del Huila y el contratista identificado con C.C. 12.226xxx, cuyo objeto era “Aunar esfuerzos y recursos para adelantar el mantenimiento y recuperación de vías, mediante la adición de material de afirmado y compactación mecánica del municipio de Oporapa Huila.”

Analizados los documentos contentivos del mencionado contrato, se observa que, se pactó y pagó por concepto de administración la suma de \$22.208.954 involucrando recursos de transferencias cafeteras.

La anterior circunstancia, se presenta a razón de la omisión por parte de la supervisión del Comité Departamental, al no exigir la discriminación de los elementos asociados al concepto de administración, establecidos en la propuesta

económica del contratista y reconocidos y pagados en la ejecución del contrato, situación que genera incertidumbre frente a la destinación de los recursos de transferencias establecidos en la Ley 863 de 2003. Presunta incidencia Disciplinaria y sugerencia de Indagación Preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

En atención a la comunicación de observaciones el Comité Departamental de Cafeteros del Huila mediante Oficio No. HDE22C00703 del 31 de octubre de 2022, procede a dar respuesta así:

Inicia su exposición, retomando la referencia normativa del artículo 59 de la ley 853 de 2003 y el Contrato de Administración, para identificar el régimen contractual aplicable para la entidad, el cual se circunscribe bajo los preceptos del derecho privado, y se encuentra estatuido en la Resolución 08 de 2000.

Posteriormente, recurre al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos basándose en apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia en Sentencia C-934/2013. A reglón seguido, trae a colación el Concepto C-030 de 2021 emitido por Colombia Compra Eficiente, por medio del cual hace referencia al tema de precios unitarios -AIU – Diferencias – Configuraciones / AIU – Costos indirectos.

Así mismo, adopta la respuesta dada por la Contraloría General de la Republica que hace referencia al Radicado No. 2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, dirigido al presidente ejecutivo de la Cámara Colombiana de Infraestructura, frente al tema de la determinación del valor de los contratos estatales – el AIU, como elemento integrador del valor de los contratos a precios unitarios.

En el mismo sentido, refiere el Concepto No. Radicado 2201930000007117 del 25 de septiembre de 2019, para iterar que la Contraloría General de la República, en lo relacionado al valor del contrato, entiende que este comprende, tanto costos directos como indirectos, teniendo las entidades autonomía en la configuración del precio.

Finalmente, precisa que:

*“(...) la Contraloría en su oficio Referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, luego del análisis realizado al pronunciamiento que frente a la autonomía para incluir el AIU como metodología*

*para calcular el precio en los contratos estatales atendiendo a las consideración de Colombia Compra Eficiente manifestó: (sic)*

***“Así mismo dentro de la autonomía y al pactar las estipulaciones del contrato pueden establecer diferentes metodologías para el pago de los rubros que integran el A.I.U, aunque lo usual y más conveniente para la buena gestión contractual, es que no se exija al contratista que demuestre los costos correspondientes a estos rubros (Administración- Imprevistos-Utilidad)”***  
*(negrillas y subrayado fuera de texto)*

*“(…)  
enfaticar inicialmente que el costo de Administración propuesto por el contratista en su oferta hace parte del precio a pactar por la actividad objeto del negocio jurídico celebrado, bajo la autonomía que goza el contratista este incluye la administración como metodología para el cálculo del precio ofertado. Mal puede entonces imponerse a una entidad privada que, aunque administra recursos públicos contrata bajo la normatividad del derecho privado para su accionar y frente a contratistas también privados para cumplir con sus funciones y dotar de bienes y servicios a los caficultores colombianos.*

*Ni el sistema de precios unitarios como metodología de estipulación de valor contractual, ni el concepto de AIU, ni mucho menos la forma de calcularlo son aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado.*

*La discriminación de los Costos Directos y Costos Indirectos se da bajo el amparo de la autonomía para configurar el precio, esta decisión no procede como cumplimiento de la ley sino de la costumbre dada a este tipo de negocios jurídicos.*

*Al ser el precio ofertado el resultado de la metodología empleada por el contratista entre el cálculo de los Costos Directos e Indirectos, el pago realizado por la actividad desplegada obedece al cumplimiento de lo contractualmente establecido por las partes, no pudiendo ser considerados los costos indirectos como actividades ajenas al cumplimiento del objeto contractual.*

*Como ya se mencionó no existe disposición legal que establezca la obligatoriedad ni de establecer o discriminar los Costos Indirectos para estos contratos; ahora bien tampoco existe normativa que exija tal discriminación en la ejecución de los recursos de la transferencia cafetera, ni tal circunstancia fue pactada contractualmente.*

*En los negocios jurídicos celebrados con nuestro contratista, los cuales se encuentran regidos por el derecho privado, no fue pactada condición alguna que estableciera la obligación en la discriminación de los costos indirectos, circunstancia*

*esta que además de no encontrarse contenida en disposición legal alguna, tampoco fue acordada por las partes.*

*Ahora bien, es preciso manifestar que los objetos contractuales de estos negocios jurídicos cumplieron con los preceptos normativos tanto del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 como con el Contrato de Administración del Fondo, toda vez que la actividad contratada fue dirigida a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras (...) de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zona cafetera.*

*Así mismo precisamos que frente a la actividad desplegada por nuestro supervisor de contrato, este cumplió con los preceptos que establecen la Circula GAF2110004 del 23 de abril de 2021, llevando control sobre la ejecución y cumplimiento de lo pactado contractualmente, lo cual se encuentra plenamente soportado en cada proceso adelantado, no constituyendo omisión a las funciones asignadas al supervisor.*

*Por lo anterior se solicita a la Contraloría retirar la observación con la connotación fiscal y disciplinaria.”*

### **Análisis de respuesta**

Se precisa que, en el margen de la observación, no se cuestionó el valor y/o porcentaje establecido como administración en los contratos de obra, sino la imposibilidad de identificar los componentes o soportes que conforman dicho factor.

Ahora, respecto al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, tal como se esboza en la citada jurisprudencia (Sentencia C-934/2013), este principio tiene sus límites en el orden y la moralidad pública. Significando que el legislador dejó a las partes la facultad de regular la forma de pago del contrato, lo que conlleva a que el precio del mismo se constituya de distintas formas. No obstante, ni la jurisprudencia en cita, ni el concepto mencionado por la entidad, disponen, ni podrían hacerlo, que lo acordado por las partes pueda contravenir los preceptos normativos que establecen destinaciones específicas para algunos recursos en particular.

Si bien el componente de administración, al no contar con una definición legal, le preexiste su estudio en la costumbre, conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales, como los recogidos en la respuesta de la entidad auditada; aquellos criterios auxiliares, deben interpretarse en concordancia con la finalidad de la ley que regula el asunto en particular. Es así como, no es dable extender su sentido a todo tipo de contratación, pues mientras la contratación pública se realiza con recursos provenientes de diversas fuentes, en la contratación sobre la que

recae el reproche, los recursos proceden de las transferencias cafeteras cuya destinación tiene el carácter de específica, lo que limita la utilización de aquellos en pagos de conceptos afines a dicha destinación.

Así las cosas, conforme al análisis adelantado por el equipo auditor, se establece que, al no contar la CGR con los soportes que permitan determinar la discriminación y pertinencia de los pagos realizados por concepto de administración para con los fines establecidos en la ley 863 de 2003, se sugiere la apertura de indagación preliminar, eliminando la connotación fiscal y conservando la presunta incidencia disciplinaria.

**HALLAZGO 25. Reconocimiento y pago concepto de administración Contrato de Obra CN20211100. (IP.7) (D8)**

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.”*

Ley 610 de 2000 – *“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, gastos, 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.*

(...)

*Artículo 7 – Pérdida, daño o deterioro de bienes. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.”*

Ley 863 de 2003 - Artículo 59, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

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

Circular GAF21100004 del 23 de abril de 2021 - Obligaciones del Supervisor - Numeral “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.”

Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros

*Artículo 6 - Pautas Éticas – (...) D. Manejo de Recursos: “El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.”*

(...)

*Capítulo V - Artículo 23 - Sistema de Control Interno: El control debe estar conformado como un sistema y estar implícito en cualquier actividad, área, proceso, proyecto que adelante la entidad. La Federación debe contar con políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por el Comité Directivo y la Alta Dirección que proporcionen seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad, tendiente a garantizar la eficiencia y efectividad de las operaciones, la confiabilidad de la información, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables y la salvaguarda de activos.”*

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café – Capítulo VII Régimen Disciplinario (...)

*“Cláusula Decimonovena – Normatividad Aplicable: Los empleados y asesores permanentes de la FEDERACIÓN que desempeñen funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, relacionadas con la administración y manejo de los recursos parafiscales del FONDO, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, son sujetos de la normatividad disciplinaria contenida en el Código Único Disciplinario (Ley 734/02), en virtud de lo preceptuado en el artículo 53° ibidem, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. Igualmente, para efectos de la ley penal, son servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Código Penal (Ley 599/00).”*

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

*“Artículo 53 Sujetos disciplinables. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditara, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*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.”*

(...)

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. Título I. Régimen de los Particulares – Capítulo I. Ámbito de Aplicación.

(...)

*“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:*

(...)

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

(...)

*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.”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.*

(...)

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”*

(...)

Contrato CN 20211100. *“Cláusula 3. Valor. El valor del presente suministro es la suma (...) \$207.692.257 discriminados de la siguiente manera: Costos Directos por el valor (...) \$190.630.800; una Administración por el valor de cinco millones setecientos dieciocho mil novecientos veinticuatro pesos \$5.728.924 (sic), una utilidad por el valor de (...) \$9.531.540 y un IVA por el valor de (...) \$1.810.993.”*

El Comité Departamental de Cafeteros del Huila, suscribió contrato de obra No. CN20211100 con MAKETAL S.A.S, para la construcción de 38 secaderos solares por un valor total de \$207.692.257.

Analizados los documentos contentivos del mencionado contrato, se observa que se pactó y pagó por concepto de administración, la suma de \$5.718.924 con recursos de transferencias cafeteras sin que se pudiera determinar la pertinencia para con los fines de inversión de las mismas.

La anterior circunstancia, se presenta a razón de la omisión por parte de la supervisión del Comité Departamental, al no exigir la discriminación de los elementos asociados al concepto de administración, establecidos en la propuesta económica del contratista y reconocidos y pagados en la ejecución del contrato, situación que genera incertidumbre frente a la destinación de los recursos de transferencias establecidos en la Ley 863 de 2003. Presunta incidencia Disciplinaria y sugerencia de Indagación Preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

En atención a la comunicación de observaciones el Comité Departamental de Cafeteros del Huila mediante Oficio No. HDE22C00703 del 31 de octubre de 2022, procede a dar respuesta así:

Inicia su exposición, retomando la referencia normativa del artículo 59 de la ley 853 de 2003 y el Contrato de Administración, para identificar el régimen contractual aplicable para la entidad, el cual se circunscribe bajo los preceptos del derecho privado, y se encuentra estatuido en la Resolución 08 de 2000.

Posteriormente, recurre al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos basándose en apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia en Sentencia C-934/2013. A reglón seguido, trae a colación el Concepto C-030 de 2021 emitido por Colombia Compra Eficiente, por medio del cual hace referencia al tema de precios unitarios -AIU – Diferencias – Configuraciones / AIU – Costos indirectos.

Así mismo, adopta la respuesta dada por la Contraloría General de la República que hace referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, dirigido al presidente ejecutivo de la Cámara Colombiana de Infraestructura, frente al tema de la determinación del valor de los contratos estatales – el AIU, como elemento integrador del valor de los contratos a precios unitarios.

En el mismo sentido, refiere el Concepto No. Radicado 220193000007117 del 25 de septiembre de 2019, para iterar que la Contraloría General de la República, en lo relacionado al valor del contrato, entiende que este comprende, tanto costos directos como indirectos, teniendo las entidades autonomía en la configuración del precio.

Finalmente, precisa que:

*“(...) la Contraloría en su oficio Referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, luego del análisis realizado al pronunciamiento que frente a la autonomía para incluir el AIU como metodología para calcular el precio en los contratos estatales atendiendo a la consideración de Colombia Compra Eficiente manifestó:*

***“Así mismo dentro de la autonomía y al pactar las estipulaciones del contrato pueden establecer diferentes metodologías para el pago de los rubros que integran el A.I.U, aunque lo usual y más conveniente para la buena gestión contractual, es que no se exija al contratista que demuestre los costos correspondientes a estos rubros (Administración- Imprevistos-Utilidad)”*** (negritas y subrayado fuera de texto)

*“(...) enfatizar inicialmente que el costo de Administración propuesto por el contratista en su oferta hace parte del precio a pactar por la actividad objeto del negocio jurídico celebrado, bajo la autonomía que goza el contratista este incluye la administración como metodología para el cálculo del precio ofertado. Mal puede entonces imponerse a una entidad privada que, aunque administra recursos públicos contrata bajo la normatividad del derecho privado para su accionar y frente a contratistas también privados para cumplir con sus funciones y dotar de bienes y servicios a los caficultores colombianos.*

*Ni el sistema de precios unitarios como metodología de estipulación de valor contractual, ni el concepto de AIU, ni mucho menos la forma de calcularlo son*

*aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado.*

*La discriminación de los Costos Directos y Costos Indirectos se da bajo el amparo de la autonomía para configurar el precio, esta decisión no procede como cumplimiento de la ley sino de la costumbre dada a este tipo de negocios jurídicos.*

*Al ser el precio ofertado el resultado de la metodología empleada por el contratista entre el cálculo de los Costos Directos e Indirectos, el pago realizado por la actividad desplegada obedece al cumplimiento de lo contractualmente establecido por las partes, no pudiendo ser considerados los costos indirectos como actividades ajenas al cumplimiento del objeto contractual.*

*Como ya se mencionó no existe disposición legal que establezca la obligatoriedad ni de establecer o discriminar los Costos Indirectos para estos contratos; ahora bien tampoco existe normativa que exija tal discriminación en la ejecución de los recursos de la transferencia cafetera, ni tal circunstancia fue pactada contractualmente.*

*En los negocios jurídicos celebrados con nuestro contratista, los cuales se encuentran regidos por el derecho privado, no fue pactada condición alguna que estableciera la obligación en la discriminación de los costos indirectos, circunstancia esta que además de no encontrarse contenida en disposición legal alguna, tampoco fue acordada por las partes.*

*Ahora bien es preciso manifestar que los objetos contractuales de estos negocios jurídicos cumplieron con los preceptos normativos tanto del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 como con el Contrato de Administración del Fondo, toda vez que la actividad contratada fue dirigida a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras (...) de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zona cafetera.*

*Así mismo precisamos que frente a la actividad desplegada por nuestro supervisor de contrato, este cumplió con los preceptos que establecen la Circula GAF2110004 del 23 de abril de 2021, llevando control sobre la ejecución y cumplimiento de lo pactado contractualmente, lo cual se encuentra plenamente soportado en cada proceso adelantado, no constituyendo omisión a las funciones asignadas al supervisor.*

*Por lo anterior se solicita a la Contraloría retirar la observación con la connotación fiscal y disciplinaria.”*

## **Análisis de respuesta**

Se precisa que, en el margen de la observación, no se cuestionó el valor y/o porcentaje establecido como administración en los contratos de obra, sino la imposibilidad de identificar los componentes o soportes que conforman dicho factor.

Ahora, respecto al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, tal como se esboza en la citada jurisprudencia (Sentencia C-934/2013), este principio tiene sus límites en el orden y la moralidad pública. Significando que el legislador dejó a las partes la facultad de regular la forma de pago del contrato, lo que conlleva a que el precio del mismo se constituya de distintas formas. No obstante, ni la jurisprudencia en cita, ni el concepto mencionado por la entidad, disponen, ni podrían hacerlo, que lo acordado por las partes pueda contravenir los preceptos normativos que establecen destinaciones específicas para algunos recursos en particular.

Si bien el componente de administración, al no contar con una definición legal, le preexiste su estudio en la costumbre, conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales, como los recogidos en la respuesta de la entidad auditada; aquellos criterios auxiliares, deben interpretarse en concordancia con la finalidad de la ley que regula el asunto en particular. Es así como, no es dable extender su sentido a todo tipo de contratación, pues mientras la contratación pública se realiza con recursos provenientes de diversas fuentes, en la contratación sobre la que recae el reproche, los recursos proceden de las transferencias cafeteras cuya destinación tiene el carácter de específica, lo que limita la utilización de aquellos en pagos de conceptos afines a dicha destinación.

Así las cosas, conforme al análisis adelantado por el equipo auditor, se establece que, al no contar la CGR con los soportes que permitan determinar la discriminación y pertinencia de los pagos realizados por concepto de administración para con los fines establecidos en la ley 863 de 2003, se sugiere la apertura de indagación preliminar, eliminando la connotación fiscal y conservando la presunta incidencia disciplinaria.

#### **HALLAZGO 26. Reconocimiento y pago concepto de administración en el contrato de obra CN20210973. (IP.8) (D9)**

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.”*

Ley 610 de 2000 – *“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, gastos, 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.”*

(...)

*Artículo 7 – Pérdida, daño o deterioro de bienes. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.”*

Ley 863 de 2003 - Artículo 59, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

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

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

Circular GAF21I00004 del 23 de abril de 2021 - Obligaciones del Supervisor - Numeral “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.”

Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros

*“Artículo 6 - Pautas Éticas – (...) D. Manejo de Recursos: El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.”*

(...)

*Capítulo V - Artículo 23 - Sistema de Control Interno: El control debe estar conformado como un sistema y estar implícito en cualquier actividad, área, proceso, proyecto que adelante la entidad. La Federación debe contar con políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación establecidos por el Comité Directivo y la Alta Dirección que proporcionen seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad, tendiente a garantizar la eficiencia y efectividad de las operaciones, la confiabilidad de la información, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables y la salvaguarda de activos.”*

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café – Capítulo VII Régimen Disciplinario (...)

*“Cláusula Decimonovena – Normatividad Aplicable: Los empleados y asesores permanentes de la FEDERACIÓN que desempeñen funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, relacionadas con la administración y manejo de los recursos parafiscales del FONDO, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, son sujetos de la normatividad disciplinaria contenida en el Código Único Disciplinario (Ley 734/02), en virtud de lo preceptuado en el artículo 53° ibidem, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. Igualmente, para efectos de la ley penal, son servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Código Penal (Ley 599/00).”*

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

*“Artículo 53 Sujetos disciplinables. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditara, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*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.”*

(...)

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. Título I. Régimen de los Particulares – Capítulo I. Ámbito de Aplicación.

(...)

*“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:*

*(...)*

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

*(...)*

*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.”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.*

*(...)*

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”*

*(...)*

*Contrato CN20210973 “Cláusula 3. Valor. El valor del presente contrato es suma (...) \$77.272.608, discriminados de la siguiente manera: Costos Directos por el valor (...) \$69.646.334, y una administración por el valor (...) \$3.482.317, una utilidad por el valor (...) \$3.482.317 y un IVA sobre la utilidad por el valor de (...) \$661.640.”*

El Comité Departamental de Cafeteros del Huila, suscribió contrato de obra No. CN20210973 con el contratista identificado con C.C. 83.1818xx, para la construcción de placa huella y obra de drenaje en el municipio Palestina-Huila en el marco del convenio CN-20210773.

Analizados los documentos contentivos del mencionado contrato, se observa que, se pactó y pagó por concepto de administración la suma de \$3.482.317 involucrando recursos de transferencias cafeteras.

La anterior circunstancia, se presenta a razón de la omisión por parte de la supervisión del Comité Departamental, al no exigir la discriminación de los elementos asociados al concepto de administración, establecidos en la propuesta económica del contratista y reconocidos y pagados en la ejecución del contrato, situación que genera incertidumbre frente a la destinación de los recursos de

transferencias establecidos en la Ley 863 de 2003. Presunta incidencia Disciplinaria y sugerencia de Indagación Preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

En atención a la comunicación de observaciones el Comité Departamental de Cafeteros del Huila mediante Oficio No. HDE22C00703 del 31 de octubre de 2022, procede a dar respuesta así:

Inicia su exposición, retomando la referencia normativa del artículo 59 de la ley 853 de 2003 y el Contrato de Administración, para identificar el régimen contractual aplicable para la entidad, el cual se circunscribe bajo los preceptos del derecho privado, y se encuentra estatuido en la Resolución 08 de 2000.

Posteriormente, recurre al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos basándose en apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia en Sentencia C-934/2013. A reglón seguido, trae a colación el Concepto C-030 de 2021 emitido por Colombia Compra Eficiente, por medio del cual hace referencia al tema de precios unitarios -AIU – Diferencias – Configuraciones / AIU – Costos indirectos.

Así mismo, adopta la respuesta dada por la Contraloría General de la Republica que hace referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, dirigido al presidente ejecutivo de la Cámara Colombiana de Infraestructura, frente al tema de la determinación del valor de los contratos estatales – el AIU, como elemento integrador del valor de los contratos a precios unitarios.

En el mismo sentido, refiere el Concepto No. Radicado 220193000007117 del 25 de septiembre de 2019, para iterar que la Contraloría General de la República, en lo relacionado al valor del contrato, entiende que este comprende, tanto costos directos como indirectos, teniendo las entidades autonomía en la configuración del precio.

Finalmente, precisa que:

*“(…) la Contraloría en su oficio Referencia al Radicado No.2021ERO0180057 TEMA: IMPREVISTOS – JUSTIFICACION – RESPONSABILIDAD FISCAL – CGR-OJ-PI-083-2022, oficio identificado 2022EE0078273, luego del análisis realizado al pronunciamiento que frente a la autonomía para incluir el AIU como metodología para calcular el precio en los contratos estatales atendiendo a la consideración de Colombia Compra Eficiente manifestó:*

***“Así mismo dentro de la autonomía y al pactar las estipulaciones del contrato pueden establecer diferentes metodologías para el pago de los rubros que integran el A.I.U, aunque lo usual y más conveniente para la buena gestión contractual, es que no se exija al contratista que demuestre los costos correspondientes a estos rubros (Administración- Imprevistos-Utilidad)”***  
(negrillas y subrayado fuera de texto)

*“(…)*

*enfaticar inicialmente que el costo de Administración propuesto por el contratista en su oferta hace parte del precio a pactar por la actividad objeto del negocio jurídico celebrado, bajo la autonomía que goza el contratista este incluye la administración como metodología para el cálculo del precio ofertado. Mal puede entonces imponerse a una entidad privada que, aunque administra recursos públicos contrata bajo la normatividad del derecho privado para su accionar y frente a contratistas también privados para cumplir con sus funciones y dotar de bienes y servicios a los caficultores colombianos.*

*Ni el sistema de precios unitarios como metodología de estipulación de valor contractual, ni el concepto de AIU, ni mucho menos la forma de calcularlo son aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado.*

*La discriminación de los Costos Directos y Costos Indirectos se da bajo el amparo de la autonomía para configurar el precio, esta decisión no procede como cumplimiento de la ley sino de la costumbre dada a este tipo de negocios jurídicos.*

*Al ser el precio ofertado el resultado de la metodología empleada por el contratista entre el cálculo de los Costos Directos e Indirectos, el pago realizado por la actividad desplegada obedece al cumplimiento de lo contractualmente establecido por las partes, no pudiendo ser considerados los costos indirectos como actividades ajenas al cumplimiento del objeto contractual.*

*Como ya se mencionó no existe disposición legal que establezca la obligatoriedad ni de establecer o discriminar los Costos Indirectos para estos contratos; ahora bien tampoco existe normativa que exija tal discriminación en la ejecución de los recursos de la transferencia cafetera, ni tal circunstancia fue pactada contractualmente.*

*En los negocios jurídicos celebrados con nuestro contratista, los cuales se encuentran regidos por el derecho privado, no fue pactada condición alguna que estableciera la obligación en la discriminación de los costos indirectos,*

*circunstancia esta que además de no encontrarse contenida en disposición legal alguna, tampoco fue acordada por las partes.*

*Ahora bien, es preciso manifestar que los objetos contractuales de estos negocios jurídicos cumplieron con los preceptos normativos tanto del artículo 59 de la Ley 863 de 2003 como con el Contrato de Administración del Fondo, toda vez que la actividad contratada fue dirigida a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras (...) de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zona cafetera.*

*Así mismo precisamos que frente a la actividad desplegada por nuestro supervisor de contrato, este cumplió con los preceptos que establecen la Circula GAF2110004 del 23 de abril de 2021, llevando control sobre la ejecución y cumplimiento de lo pactado contractualmente, lo cual se encuentra plenamente soportado en cada proceso adelantado, no constituyendo omisión a las funciones asignadas al supervisor.*

*Por lo anterior se solicita a la Contraloría retirar la observación con la connotación fiscal y disciplinaria.”*

### **Análisis de Respuesta**

Se precisa que, en el margen de la observación, no se cuestionó el valor y/o porcentaje establecido como administración en los contratos de obra, sino la imposibilidad de identificar los componentes o soportes que conforman dicho factor.

Ahora, respecto al principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, tal como se esboza en la citada jurisprudencia (Sentencia C-934/2013), este principio tiene sus límites en el orden y la moralidad pública. Significando que el legislador dejó a las partes la facultad de regular la forma de pago del contrato, lo que conlleva a que el precio del mismo se constituya de distintas formas. No obstante, ni la jurisprudencia en cita, ni el concepto mencionado por la entidad, disponen, ni podrían hacerlo, que lo acordado por las partes pueda contravenir los preceptos normativos que establecen destinaciones específicas para algunos recursos en particular.

Si bien el componente de administración, al no contar con una definición legal, le preexiste su estudio en la costumbre, conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales, como los recogidos en la respuesta de la entidad auditada; aquellos criterios auxiliares, deben interpretarse en concordancia con la finalidad de la ley que regula el asunto en particular. Es así como, no es dable extender su sentido a todo tipo de contratación, pues mientras la contratación pública se realiza con recursos provenientes de diversas fuentes, en la contratación sobre la que

recae el reproche, los recursos proceden de las transferencias cafeteras cuya destinación tiene el carácter de específica, lo que limita la utilización de aquellos en pagos de conceptos afines a dicha destinación.

Así las cosas, conforme al análisis adelantado por el equipo auditor, se establece que, al no contar la CGR con los soportes que permitan determinar la discriminación y pertinencia de los pagos realizados por concepto de administración para con los fines establecidos en la ley 863 de 2003, se sugiere la apertura de indagación preliminar, eliminando la connotación fiscal y conservando la presunta incidencia disciplinaria.

### **HALLAZGO 27. Plantas renovadas no pagadas al caficultor**

Plan de Gestión Operativo del Programa de Apoyo a la Renovación de Cafetales Huila 2021, versión 1

#### *“5.1. Descripción General:*

*(...)*

*El Comité Departamental de Cafeteros llevará un riguroso control sobre las verificaciones otorgadas, ya que debe cumplir estrictamente los cupos asignados para los diferentes municipios cafeteros de su departamento.*

*(...)*

*5.1.1. Descripción de los Clientes Se realizará la validación de los Caficultores que cumplan los siguientes requisitos:*

- Ser Caficultor registrado en el SICA.*
- La(s) finca(s) deben estar registradas en SICA al 31 de diciembre de 2020.*
- A caficultores que tengan hasta cinco (5) hectáreas como área total en café, se les otorgará incentivo por renovación como máximo hasta por una (1) hectárea del área total cafetera.*
- A caficultores que tengan más de cinco (5) hectáreas en café, se les otorgará incentivo como máximo hasta el quince por ciento (15%) del área total cafetera.”*

Código de Ética y Buen Gobierno, vigencia 2016, de la Federación Nacional de Cafeteros – *“Artículo 6 - Pautas Éticas (...) D - Manejo de Recursos: El manejo de recursos, en particular los recursos públicos, y los recursos ajenos, sean públicos, privados o institucionales, debe darse siguiendo de manera estricta los procedimientos y principios de la contratación. Bajo esta pauta, la Federación y toda persona que maneje dichos recursos debe efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para evitar el uso desmedido e inadecuado de los mismos.”*

De cuarenta y cuatro (44) fincas visitadas en diligencia fiscal adelantada los días 3, 4 y 5 de octubre de 2022, de conformidad al detalle que se observa en la siguiente tabla, se estableció que, del total de 142.930 plantas renovadas por siembra, fueron reconocidas 133.352 plantas, sin considerar las restantes 9.578.

**Tabla 2. Plantas renovadas/plantas reconocidas**

Municipio	Veredas	Plantas Renovadas	Plantas Reconocidas	Plantas no Reconocidas
Garzón	Agua Blanca, Zuluaguita y la Cabaña	28.312	26.937	1.375
La Plata	Alto Coral, El Triunfo y El Carmen	39.831	37.919	1.912
Pitalito	El triunfo, Hacienda Bruselas, Paraíso La Palma	38.336	33.552	4.784
Gigante	Silvania, Tres Esquina, La Gran Vía y La Palma	36.451	34.944	1.507
<b>TOTAL</b>		<b>142.930</b>	<b>133.352</b>	<b>9.578</b>

Fuente: Estructura de la visita a la Finca

Así las cosas y, una vez adelantada revisión al Plan Operativo de Renovación Cafetera, pudo evidenciarse ausencia de criterios para determinar el reconocimiento o no de las plántulas renovadas por la siembra, dejando esta decisión en manos del extensionista.

La anterior circunstancia, se presenta por la falta de parámetros objetivos en la toma de decisiones para el reconocimiento de incentivos en renovación de siembra, situación que genera menores ingresos a los cafeteros y desmotivación de aquellos para la participación en el programa.

### **Respuesta de la entidad**

*“El pago de estos incentivos se realizó siguiendo lo establecido en el **Plan de Gestión Operativo del Programa de Apoyo a la Renovación de cafetales del Huila 2021**, en los numerales:*

#### **(...) 5.1.1. Descripción De Los Clientes.**

- Se realizará la validación de los caficultores que cumplan los siguientes requisitos:
- Ser caficultor registrado en el SICA
- La (s) finca (s) deben estar registradas en SICA al 31 de diciembre de 2020

**A caficultores que tengan hasta cinco (5) hectáreas como área total en café, se les otorgará incentivo por renovación como máximo hasta por una (1) hectárea del área total cafetera.**

**A caficultores que tengan más de cinco (5) hectáreas en café, se les otorgará incentivo como máximo hasta el quince por ciento (15%) del área total cafetera.** (subrayado y negrilla fuera de texto)

### **5.1.2 Condiciones De La Renovación De Cafetales (...)**

**La densidad de siembra mínima es de 5.700 plantas por hectárea y la máxima 10.000 plantas por hectárea.** (negrilla fuera de texto)

Es importante aclarar que las plantas reportadas como no reconocidas por la Contraloría en la presente observación, corresponden a casos que superan el cupo del caficultor para acceder al programa.

Es decir, a estos beneficiarios les fue otorgado el incentivo dando cumplimiento a los requisitos contentivos en el Plan de Gestión Operativo.

Para mayor ilustración del grupo auditor, traeremos una de estas circunstancias para brindar mayor precisión

El caficultor HUBERTO RAMIREZ CRUZ con C.C. No. 7542197 del municipio de Garzón, (H) Vereda Zuluquita, al cual se le realizó pago del Lote 9 de la finca 4129800854, en el momento de participar en el Programa tenía un área cafetera de 3,97 has, de acuerdo a esta área y a las condiciones establecidas solo se le podía otorgar como incentivo por renovación como máximo hasta por una (1) hectárea del área total cafetera y a una densidad máxima de 10.000 árboles como cupo de participación.

El caficultor realizó una renovación de 10.714 árboles en un área de 1,8 ha, de acuerdo al cupo y la densidad solo se le podía pagar una (1) has con 5.952 árboles, quedando 4.762 árboles que no podían ser pagados al caficultor debido a las condiciones establecidas en el Plan Operativo, de esta manera se evidencia que se cumplieron con los criterios establecidos y se tomó la decisión correcta por parte del extensionista para el pago del incentivo

*En consideración de lo expuesto se solicita al ente de control retirar la observación.”*  
(negrilla tomada del texto original)

### **Análisis de respuesta**

Teniendo en cuenta que la observación, hacía referencia a la falencia de criterios objetivos para que el extensionista reconociera el pago de los árboles renovados y, que la entidad en su argumentación solo pudo establecer un criterio valido referente a caficultores que renovaron más de 10.000 árboles, el equipo auditor; una vez realizada la validación de cada caficultor visitado, corroboró que a excepción de 4 casos, los demás no superan el numero mencionado, por lo tanto, dicho criterio no les es aplicable.

En tal sentido, se valida la observación y se hacen los ajustes correspondientes en la versión final del hallazgo.

### **HALLAZGO 28. Reconocimiento de incentivos cafeteros sin el cumplimiento de requisitos. (F2) (D10)**

Plan de Gestión Operativo del Programa de Apoyo a la Renovación de Cafetales Huila 2021.

(...)

*“5.1.1. Descripción de los Clientes: Se realizará la validación de los Caficultores que cumplan los siguientes requisitos: (...) La(s) finca(s) deben estar registradas en SICA al 31 de diciembre de 2020”*

Manual de funciones del extensionista – 2.1 Roles y Responsabilidades – Campo de Responsabilidad; *“realizar el registro de la información requerida en los formatos establecidos por la organización y/o sistemas de información que correspondan.”*

Reglamento Sistema de Información Cafetera SICA.

(...)

*“5.6.5. Actualización de la Información de Productores y Fincas en el Sistema por parte del Extensionista – (...) B. De la Finca y sus Lotes Cafeteros: Todas las actualizaciones o novedades que se realicen en una finca o lotes cafeteros deberán estar soportadas en el formato de Estructura de la Finca con la(s) novedad(es) registradas en la visita. El documento deberá estar firmado por el Productor y el Extensionista. Este soporte se registra en el sistema y se guardará en la carpeta del Productor.*

*Se excluyen de las novedades: a) movimientos de coordenadas, b) alturas sobre nivel del mar, c) tipo de luminosidad, d) sombrío y e) asocio.*

*Cuando el Extensionista registra en SICA Escritorio información de una nueva siembra, una renovación siembra o renovación zoca con edad menor a dos años, el Sistema le permitirá modificar información de este lote durante quince (15) días una vez grabado, pasado este tiempo los atributos del lote quedarán bloqueados hasta que el lote cumpla los dos años.*

*En caso que se llegará a presentar alguna corrección sobre un lote con fecha de labor menor a dos años, el Extensionista deberá tener soporte físico de la Estructura de la Finca con la novedad respectiva firmada por el Productor y por el Extensionista, quien enviará correo electrónico al Coordinador Seccional informando la situación y adjuntando la Estructura de la Finca con la novedad y las firmas respectivas. El Coordinador Seccional aprobará o rechazará la solicitud. En caso de ser aprobada, el Coordinador Seccional enviará correo electrónico con el debido soporte al Coordinador de Programa con acceso a SICA del Comité solicitando realizar la novedad. El Rol de Coordinador SICA ajustará la novedad respectiva de acuerdo a lo registrado en el soporte de la Estructura de la Finca.”*

*Ley 610 de 2000 – “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, 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.”*

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café – Capítulo VII Régimen Disciplinario – Capítulo VII Régimen Disciplinario.

(...)

*“Clausula Decimonovena – Normatividad Aplicable: Los empleados y asesores permanentes de la Federación que desempeñen funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, relacionadas con la administración y manejo de los recursos parafiscales del Fondo, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, son sujetos de la normatividad disciplinaria contenida en el Código Único Disciplinario (Ley 734/02), en virtud de lo preceptuado en el artículo 53° ibidem, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. Igualmente, para efectos de la ley penal, son servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Código Penal (Ley 599/00).”*

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

(...)

*“Artículo 55. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:*

(...)

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

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. Título I. Régimen de los Particulares – Capítulo I. Ámbito de Aplicación.

(...)

*“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.*

*Administrar 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:*

(...)

*Numeral 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 1 del artículo 61; numerales 1, 4, 5, 6 y 8 del artículo 62, cuando resulten compatibles con la función, servicio o labor.*

(...)

*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. (...)*

Realizada la verificación de la información reportada en el aplicativo SICA y la suministrada por el Comité de Cafeteros del Huila, referente a la entrega de incentivos por renovación cafetera, se pudo evidenciar el otorgamiento de dichos estímulos sobre lotes y propietarios de fincas, cuya información no se registra ni reposa en SICA, tal como se detalla a continuación:

**Tabla 3. Incentivos a Lotes No Existentes en SICA**

Nombre Caficultor	Municipio	Vereda	Finca	Código SICA	Lote	Valor
Edgar Arrigui Rojas	El Pital - Huila	Olivos	La Cabaña	4154800006	7	\$4.637.400
Guillermo Sarmiento Laverde	Gigante - Huila	El Rodeo	El Chorro	4130600461	8	\$1.346.000
Ana Gladys Marciales Hernández	Santa María	La María	La Esmeralda	4167600225	4 y 6	\$1.216.200
<b>TOTAL</b>						<b>\$7.199.600</b>

Fuente: Sistema de Información SICA

**Tabla 4. Incentivos a Propietarios No Registrados en SICA**

Nombre Caficultor	Municipio	Vereda	Finca	Código SICA	Lote	Valor
Hernando Piñacue Valencia	El Pital - Huila	El Socorro	Las Delicias	4154800137	2	\$1.212.200
<b>TOTAL</b>						<b>\$1.212.200</b>

Fuente: Sistema de Información SICA

Las anteriores situaciones, se presentan por deficiencias en el seguimiento y control al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Plan de Gestión Operativo para la asignación de reconocimiento de bonos de renovación cafetera, por parte del Director Ejecutivo, Coordinador del Programa, Coordinador de Extensionistas y los Extensionistas, circunstancia que genera riesgos de pérdida de recursos al asignar beneficios a quienes no les asiste el derecho. Presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$8.411.800.

### Respuesta de la entidad

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

*“La entrega de incentivos a caficultores por renovación cafetera, se realizó siguiendo las condiciones establecidas en **El Plan de Gestión Operativo del Programa de Apoyo a la Renovación de Cafetales del Huila 2021**, de acuerdo al numeral **5.1.1. Descripción de los Clientes**, en el cual se identifica como criterio de validación el cumplimiento entre otros del requisito que **“La(s) finca(s) deben estar registradas en SICA al 31 de diciembre de 2020”**”.*

*En concordancia con lo anterior **El Plan de Gestión Operativo del Programa de Apoyo a la Renovación de cafetales del Huila 2021**, en su numeral **5.5.3 Actividades de Control y Validación**, establece que las fincas y lotes aptos para participar en el programa de renovación serán los que se encuentren en la base de datos **INFOCUL al 31 de diciembre de 2020**.*

*Igualmente, al momento de registrar la información del Formato de Visita a finca se validará la información con las bases de datos **INFOCUL al 31 de diciembre de 2020** y un segundo filtro con el **INFOCUL Actualizado 2021** al momento de la autorización del incentivo.*

*Puntualmente frente a los lotes y caficultores relacionados en esta observación, todos cumplían con las condiciones establecidas en el Plan de Gestión Operativo, tanto para ser clientes como para ser beneficiarios del incentivo en el marco del programa de Renovación de Cafetales.*

*Frente al particular allegamos soporte de evidencia en cada una de las bases de datos antes enunciadas.*

#### INFOCUL 31/12/2020

MUNICIPIO	CCO_FINCA	CODIGO_LOTE	NOMBRE_CAFICULTOR	APELLIDO_CAFICULTOR	FINCA	ESTADO_FINCA	CNOM_VERED	FECHA INFOCUL
PITAL	4154800137	415480013702	HERNANDO	PIÑACUE VALENCIA	LAS DELICIAS	ACT	EL SOCORRO	31/12/2020
PITAL	4154800006	415480000607	EDGAR	AGUIRRE ROJAS	LA CABAÑA	ACT	LOS OLIVOS	31/12/2020
SANTA MARIA	4167600225	416760022506	ANA GLADYS	MARCIALES HERNNADEZ	LA ESMERALDA	ACT	LA MARIA	31/12/2020
SANTA MARIA	4167600225	416760022504	ANA GLADYS	MARCIALES HERNNADEZ	LA ESMERALDA	ACT	LA MARIA	31/12/2020
GIGANTE	4130600461	413060046108	GUILLERMO	SARMINETO LAVERDE	EL CHORRO	ACT	EL RODEO	31/12/2020

#### INFOCUL ACTUALIZADO

MUNICIPIO	CCO_FINCA	CODIGO_LOTE	NOMBRE_CAFICULTOR	APELLIDO_CAFICULTOR	FINCA	ESTADO_FINCA	CNOM_VEREDA	FECHA INFOCUL DE OTORGAMIENTO
PITAL	4154800137	415480013702	HERNANDO	PIÑACUE VALENCIA	LAS DELICIAS	ACT	EL SOCORRO	29/11/2021
PITAL	4154800006	415480000607	EDGAR	AGUIRRE ROJAS	LA CABAÑA	ACT	LOS OLIVOS	22/11/2021
SANTA MARIA	4167600225	416760022506	ANA GLADYS	MARCIALES HERNNADEZ	LA ESMERALDA	ACT	LA MARIA	23/08/2021
SANTA MARIA	4167600225	416760022504	ANA GLADYS	MARCIALES HERNNADEZ	LA ESMERALDA	ACT	LA MARIA	23/08/2021
GIGANTE	4130600461	413060046108	GUILLERMO	SARMINETO LAVERDE	EL CHORRO	ACT	EL RODEO	22/11/2021

*De lo anterior se evidencia que todos los beneficiarios se encontraban en la base de datos tanto del INFOCUL al 31/12/2020 como en la del INFOCUL ACTUALIZADO*

*Puede ocurrir que la información registrada en SICA al 2021 de estos caficultores y fincas difiera a la registrada actualmente, debido a que el Sistema de Información Cafetera -SICA, tal como es de conocimiento tiempo atrás, **es una base de datos dinámica** y georreferenciada de cobertura nacional que contiene la información básica de los Productores de café, sus fincas y los sistemas de producción de café.*

*La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia reconoce que las decisiones que adopten los Productores sobre sus fincas, sus lotes o sus actividades económicas son dinámicas. En este sentido, a través del Servicio de Extensión, promueve la continua actualización de la información en el aplicativo, destacando, sin embargo,*

*que el registro de información en el sistema parte de la colaboración y buena fe de los caficultores y los terceros.*

*Atendiendo lo anterior queda evidenciado que los beneficiarios relacionados en esta observación cumplieron con las condiciones establecidas en el Plan de Gestión Operativo para el otorgamiento del incentivo.” (negrilla tomado del original)*

### **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado por las siguientes razones:

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, cuenta con el Sistema de Información Cafetera - SICA, como herramienta tecnológica, donde se encuentra registrada la información básica de los caficultores, sus fincas, lotes y áreas sembradas de café.

Al momento del cruce de la información en el SICA, con lo reportado por el Comité Departamental de Cafeteros del Huila, relacionado con los beneficiarios que recibieron los incentivos, no se evidenció los registros de los lotes y nombre del propietario.

Con relación a las imágenes anexas al documento en la respuesta, relacionada con la base de datos INFOCUL 31/12/2020 INFOCUL ACTUALIZADO, no se evidencia que el pantallazo sea tomado de un aplicativo, como tal, al no registrar título, fecha de la consulta, sencillamente, es una imagen tomada de un formato de hoja Excel, la cual no refleja registro y trazabilidad de una consulta realizada en un aplicativo, como herramienta tecnológica.

Por lo anterior y, según lo dispuesto en los fundamentos legales y en el Plan Operativo, se establece que el Comité de Cafeteros del Huila efectuó reconocimiento de incentivos a cafeteros sin el cumplimiento de los requisitos, circunstancia que dio lugar al daño fiscal antes referido.

Se confirma la incidencia disciplinaria y fiscal por \$8.411.800 y se realizan los ajustes en la versión final del hallazgo.

### **HALLAZGO 29. Formato FE-EXF-0023 Informe Verificación – Autorización de Entrega de Fertilizantes**

Procedimiento para Legalizar Fertilizantes, Fertilizante Código: FE-EX-P-0014  
Fecha: 01-Dic-2020, Versión 5.

*“1. Objetivo: Definir las actividades y metodología para legalizar el fertilizante por parte del caficultor(a) y proveedores. 2. Alcance: Aplica para todos los proveedores de la Red Cafetera, Comités Departamentales de Cafeteros y Oficinas Coordinadoras y Otros Territorios Cafeteros. 3. Condiciones Generales: Como requisitos para el funcionamiento exitoso de este procedimiento se debe tener los siguientes materiales: Los proveedores y sus diferentes puntos de compra deben tener:*

*FE-EX-F-0023 Informe Verificación - Autorización de Entrega.*

*Factura de venta.*

*Comprobante de la compra con recursos de programas especiales (canal cafetero), aplica para caficultores con medio de pago CCI.*

*Al procedimiento descrito deberá darse cabal cumplimiento”*

*“5. Contenido 5.1. Flujo De Actividades: (...) 2. Recibir y revisar documentación. El Comité Departamental de Cafeteros debe recibir y revisar que la documentación cumple con los requisitos de acuerdo con: - El FE-EX-F-0023 Informe Verificación -Autorización de Entrega con firma y huella.”*

En la vigencia 2021, el Comité Departamental de Cafeteros del Huila, para el programa de renovación cafetera en el municipio de Pitalito, otorgó incentivos para reclamar fertilizantes, entregados por la Cooperativa CADEFIHUILA, a caficultores de las veredas El Triunfo, Paraíso La Palma y Hacienda Bruselas.

Se evidencia en los soportes que, para la entrega del beneficio a los caficultores que se detallan a continuación, el Comité Departamental de Cafeteros del Huila, no utilizó el Formato FE-EXF-0023 Informe Verificación – Autorización de Entrega del Fertilizante, conforme lo señala el procedimiento:

**Tabla 5. Relación de caficultores beneficiarios con la Entrega de Fertilizantes 2021**

<b>Nombre Caficultor</b>	<b>Identificación</b>	<b>Finca</b>	<b>Valor</b>
Guillermina Tulcán de Cortes	26.438.xxx	El Caney	301.800
Diana Rojas Calderón	36.295.xxx	El Recreo	1.261.250
Gentil Guaca Gómez	12.231.xxx	El Diviso	606.000
Gladys Rubiano Castro	36.284.xxx	Edilismay	303.000
Carlos Arvey Ospina Buriticá	12.266.xxx	El Brillante	547.800
Carlos Erney Ospina	12.222.xxx	La Esperanza	392.000
Williams Muñoz Benavides	83.258.xxx	El Nogal	243.600
Lorenzo Muñoz Samboni	12.166.xxx	El Guamal	1.731.750

Nombre Caficultor	Identificación	Finca	Valor
Herley Muñoz Chilito	12.266.xxx	Loma Larga	976.500
Guillermo Artunduaga Imbachi	12.238.xxx	La Clarita	238.200
Miguel Ángel Cuenca Muñoz	12.227.xxx	Providencia	444.600
Alba Mery Eraso Ojeda	36.112.xxx	Cundinamarca Lote 7	457.800

Fuente: Sistema de Información SICA

La anterior situación, obedece a la falta de control y supervisión por parte del Coordinador del Programa del Comité Departamental de Cafeteros, en la utilización indebida de formatos de verificación y autorización de entrega, de los incentivos a caficultores, circunstancia que genera incertidumbre frente a la entrega real y efectiva de dichos incentivos a los beneficiarios.

### Respuesta de la entidad

*El Procedimiento para legalizar Fertilizantes Código: FE-EXP-0014 Fecha: 01DIC-2020, Versión 5 y el Formato FE-EXF-0023 Informe Verificación - Autorización de Entrega, aplican para el Programa de Apoyo a la Renovación de Cafetales Nacional.*

*En el Programa de Renovación Departamental aplica el Informe Verificación - Autorización de Entrega de conformidad con lo establecido en el Plan de Gestión Operativo del Programa de Apoyo a la Renovación de cafetales del Huila 2021 (Se anexa el formato autorizado para la entrega). (...)*

*“Atendiendo lo anterior, queda soportado que el Comité utilizó los formatos establecidos para la entrega de los incentivos el cual difiere con los documentos y procedimientos establecidos en el Programa de Renovación Nacional.*

*Por lo anterior se solicita al Equipo Auditor retirar la observación formulada.”*

### Análisis de respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, que los argumentos presentados por el punto de control no son válidos, para desvirtuar la respuesta, por las siguientes razones:

El Procedimiento para Legalizar Fertilizantes, Código: FE-EX-P-0014 de Fecha: 01-Dic-2020, Versión 5. Numeral “1. Objetivo: Definir las actividades y metodología para legalizar el fertilizante por parte del caficultor(a) y proveedores, en su numeral 2 ALCANCE textualmente enuncia “*Aplica para todos los proveedores de la Red*

*Cafetera, Comités Departamentales de Cafeteros y Oficinas Coordinadoras y Otros Territorios Cafeteros”*

De igual forma, en su numeral 3. Condiciones Generales: Como requisitos para el funcionamiento exitoso de este procedimiento se debe tener los siguientes materiales: Los proveedores y sus diferentes puntos de compra deben tener, el FE-EX-F-0023 Informe Verificación - Autorización de Entrega y en su numeral “5. Contenido 5.1. Flujo De Actividades: (...) 2. Recibir y revisar documentación. El Comité Departamental de Cafeteros debe recibir y revisar que la documentación cumple con los requisitos de acuerdo con: - El FE-EX-F-0023 Informe Verificación -Autorización de Entrega con firma y huella.”

Así las cosas, no es cierto lo argumentado por la Federación en la respuesta, la cual señala que el Procedimiento para legalizar Fertilizantes Código: FE-EXP-0014 Fecha: 01 DIC-2020, Versión 5 y el Formato FE-EXF-0023 Informe Verificación - Autorización de Entrega, aplica para el Programa de Apoyo a la Renovación de Cafetales Nacional y no así para los programas propios de los comités departamentales.

## 4. ATENCIÓN DE DENUNCIAS

Las denuncias que hacen parte de la Auditoría de Cumplimiento son las siguientes:

### 4.1 DENUNCIA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL

Mediante invitación No.CQU-CSCV19-2692-2021 del 9 de noviembre de 2021, la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Congreso de la República, invita al Contralor General a debate de control político sobre los contratos a futuro, el alto precio internacional del café y las pérdidas para la economía cafetera nacional de conformidad a la proposición No. 31.

En respuesta, el delegado para el Sector Agropecuario, a través de oficio 2022IE0029662 del 29 de marzo de 2022, les informa a los peticionarios que de acuerdo con Lineamientos Estratégicos y Políticas Institucionales para el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal - PNVCF 2022 de la Contraloría delegada para el Sector Agropecuario, se realizará auditoría de cumplimiento a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - Fondo Nacional del Café -.

A razón de la importancia que estriba el asunto de la denuncia, en el marco de la Auditoría de Cumplimiento a la Federación Nacional de Cafeteros como Administradora del Fondo del Café, se aprobó la inclusión de un objetivo específico relacionado con los contratos de compra de café con entrega a futuro y las coberturas de riesgo de precio que frente a los mismos toma la FNC en la bolsa ICE de New York.

Desarrollado el ejercicio auditor se validaron para informe los hallazgos Nos. 16,17,18 y 19.

### 4.2 DENUNCIA N°2022-237898-82111-SE

El peticionario puso en conocimiento de la CGR presuntos actos irregulares en el manejo de lotes o arrumes de café dentro de las bodegas de Almacafé ubicada en el municipio de Soacha.

Una vez tuvo conocimiento, el equipo auditor procedió a elevar solicitud de información al FNC, con el fin de que allegara el clausulado del contrato suscrito entre el FoNC y Almacafé, con sus prórrogas y modificaciones, vigentes para el año 2021. Información que fue remitida por la entidad y estudiada rigurosamente por parte del auditor.

Posteriormente, se informó al Gerente de la sucursal de Almacafé Soacha, la visita fiscal a realizarse el día 19 de septiembre de 2022, con el objeto de realizar la revisión sucinta de los procesos y procedimientos que tiene establecida la entidad para el manejo de lotes o arrumes de café dentro de la bodega.

La visita fiscal se llevó a cabo en presencia de funcionarios de Almacafé y la Federación Nacional de Cafeteros. En el desarrollo de la misma, se adelantó inspección a bodegas y a los sistemas de ingreso y salida de café, se interactuó con funcionarios de las diferentes dependencias, verificándose el proceso de descargue, ingreso de vehículos y protocolos que deben cumplirse para el efecto.

Adicionalmente, se realizó entrevista al representante legal de Almacafé y se verificó la organización de lotes, tarjetas, arrumes, y correspondencia de la información contenida en las tarjetas con la información contentiva en el sistema.

Al término de la visita, se elevó solicitud de información, en donde se les insta a enviar en medio magnético los procesos y procedimiento que regulan el manejo del café en bodega.

Una vez revisada la información documental enviada por Almacafé, de manera rigurosa y contrastada con lo observado en las instalaciones de la entidad, se pudo verificar que efectivamente los procesos y procedimientos son acatados y cumplidos por los funcionarios, por lo que no se observó ninguna de las irregularidades denunciadas.

#### 4.3 DENUNCIAS 2022-244871 – 82111-SE Y 2022-243048-82111-SE

Por medio del oficio 2022IE0075766, suscrito por la directora de Vigilancia Fiscal DVF, del sector agropecuario, se incorporó al proceso auditor el derecho de petición radicado con los SIPAR 2022-244871 – 82111-SE y 2022-243048-82111-SE, relacionada con presuntas irregularidades en la vía Cartago – Modin – Oriente y Colorada.

Una vez analizados los documentos anexos a la petición, los suministrados por la entidad, por requerimiento expreso de la CGR, lo observado en visita técnica de carácter fiscal, realizada durante los días del 26 al 29 de septiembre del 2022, así mismo, la información recaudada con las entrevistas aplicadas en las alcaldías de los municipios de Obando y Cartago, el grupo auditor se percató de la existencia de dos (2) convenios de cooperación firmados entre la Federación Nacional de Cafeteros y la Gobernación del Valle del Cauca, donde se pactaron actividades de mantenimiento rutinario y periódico cerca al tramo señalado en el derecho de

petición, por lo que la Contraloría General de la República dará traslado a las autoridades Departamentales y municipales a efecto de que se pronuncien por ser de su competencia.

No obstante, el equipo auditor no encontró méritos para configurar observación alguna, al percatarse de que el tramo aludido en la denuncia no ha sido intervenido con recursos de origen parafiscal.

#### 4.4 DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN 2022-247029-80734-IN

La Procuraduría General de la Nación solicita información referente a las actividades adelantadas frente al cumplimiento del convenio interadministrativo No. 3485 celebrado el 7 de diciembre de 2021, entre la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de la Alcaldía Municipal de Ibagué con la FNC- Comité Departamental del Tolima, con el objeto de proveer a los caficultores de secadoras solares de café tipo marquesina, mismo que se suscribió en vigencia de la ley de garantías.

En atención al escrito de petición, la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima, mediante oficio 2022ER0118397 del 29 de julio de 2022, informó al despacho de la peticionaria que no cuenta con proceso en curso respecto al referido convenio.

Acto seguido y, con el fin de complementar su respuesta, la citada Gerencia, remitió la petición a esta Dirección de Vigilancia Fiscal<sup>1</sup>, la cual profirió respuesta de trámite a través de oficio 2022EE0149371 del 31 de agosto de 2022, informando que en la Dirección no obra antecedente y/o indagación preliminar relacionada con el convenio No.3485 de 2021 y que llevaría a cabo consulta sobre el particular a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo<sup>2</sup>.

Finalmente, en respuesta remitida vía correo electrónico el 19 de septiembre de 2022, la Delegada para la Responsabilidad Fiscal manifestó lo siguiente: *“Consultada la base de datos del sistema de información de Responsabilidad Fiscal – SIREF, NO se encuentran registros coincidentes para los hechos descritos en la petición.”*

En virtud de lo expuesto, el pasado 20 de septiembre de la anualidad dio respuesta de fondo a la peticionaria mediante oficio sigedoc 2022EE0163589.

#### 4.5 DENUNCIA No. 2022-246490-80734-NC

Mediante correo electrónico del 9 de agosto de 2022, el peticionario remitió a la Gerencia Departamental del Tolima: *“denuncia escrita, contra la candidata y DELEGADA EN PROPIEDAD AL COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DEL TOLIMA la señora MARTHA CECILIA REDONDO RODRÍGUEZ, por presunta vulneración a LA CONSTITUCIÓN ES NORMA DE NORMAS, TODAS LAS PERSONAS NACEN LIBRES E IGUALES ANTE LA LEY, ELEGIR Y SER ELEGIDO. PECULADO POR APROPIACIÓN, PECULADO POR USO, PECULADO POR APLICACIÓN OFICIAL DIFERENTE; CONCUSIÓN (...)*

En atención a la misma, la mencionada Gerencia dio respuesta de fondo mediante oficio 2022EE0137699 del 11 de agosto de la anualidad, argumentando que por no tratarse de un asunto con connotación fiscal sería objeto de traslado a las autoridades competentes.

No obstante, lo expuesto, la mencionada denuncia fue remitida al Equipo Auditor para ser incluida en la Auditoria de Cumplimiento a la FoNC vigencia 2021 y, con posterioridad, vía correo electrónico, se informó del cierre de la denuncia debido a su resolución de fondo por parte de la Gerencia del Tolima.

#### 4.6. DENUNCIA No. 2022-253294-80664-SE

El denunciante manifiesta que la Federación Nacional de Cafeteros actuó como un agente especulador en el mercado de futuros de café, con ánimo excesivo de busca de excedentes. Se apoyaron en compras de café por medio de las cooperativas, colocando en riesgo el patrimonio de las mismas y la garantía de compra.

De igual manera indicó que, se ve comprometido el comportamiento del diferencial del café colombiano por los posibles incumplimientos de contratos de café a futuro, además de poner en riesgo la calidad del café colombiano. En 2021 el país registró importaciones por 1.8 millones de sacos para suplir el café que no pudo cumplir en contratos a futuro. Se disminuyó la producción de café aproximadamente en un 15% entre el 2021 y 2022 (1.700.000 sacos) y fue reemplazado con café traído del exterior.

Finalmente, manifiesta que, por el fracaso de la gestión comercial, el FoNC incurrió en una deuda por 40 millones de dólares que presuntamente sería pagada con recursos públicos.

La CGR para el análisis de lo denunciado, solicitó mediante comunicación N° 2022EE0191748, referente a compras de café a futuro, operaciones de cobertura

mediante instrumentos derivados, importaciones de café, café de contrabando y préstamo con el banco Sumitomo de Japón. Se evidenció que esta denuncia y la información remitida es concordante con los hallazgos número 16,17,18 y 19 del presente informe de auditoría y se dará respuesta de fondo posterior a la liberación del mismo.

#### 4.7 DENUNCIA No.2022-252624-82111-SE

El denunciante afirma que, la FNC como empresa privada hace uso ilegal de los recursos del FoNC para crear y subsidiar cooperativas de caficultores, para la adquisición de café con destino la Federación, quien lo vende al exterior para lucro particular.

Adicionalmente, indica que la Federación especuló en el mercado de futuros en la bolsa de Nueva York y que la subida en el precio internacional llevó a que los productores vendieran su café a otros compradores, generando que la Federación quedara desabastecida y produciendo con algunos exportadores privados la pérdida de 120 millones de dólares.

De igual forma, el denunciante manifiesta que la Federación endeudó al Fondo Nacional del Café en un préstamo de 40 millones de dólares, sin saber quién lo autorizó y con qué objetivo.

Asevera que la Superintendencia Solidaria viene cerrando varias cooperativas, otras en liquidación, intervenidas o al borde de la quiebra. Lo que conlleva a que desaparezcan puntos de compra de café, garantía de compra, almacenes de provisión agrícola y especialmente la comercialización de insumos.

Por último, sostiene que las importaciones de café en 2021 fueron de 1.8 millones de sacos de mala calidad para mezclarlos con granos de café colombiano, y exportarlo para suplir los incumplimientos de la Federación.

Como resultado del análisis efectuado por la CGR en relación con el objeto de lo denunciado, se solicitó información complementaria mediante comunicación N° 2022EE0191748, concluyendo que la denuncia se relaciona con los hallazgos número 6, 7, 16, 17, 18 y 19 del presente informe, quedando pendiente la respuesta de fondo posterior a la liberación del mismo.

## **5. ANEXOS**

ANEXO 1. Cuadro contratos hallazgo 15

ANEXO 2. Respuesta a las observaciones 1 a 27

ANEXO 3. Respuesta a las observaciones 28 a 34

ANEXO 4. Respuesta a las observaciones 35 a 49

ANEXO 5. Respuesta a la observación No. 7