

**INFORME DE RESULTADOS
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**SERVICIOS PERSONALES DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO CON
CARGO AL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS PARA LOS
AZÚCARES CENTRIFUGADOS, LAS MELAZAS DERIVADAS DE LA
EXTRACCIÓN O DEL REFINADO DE AZÚCAR Y LOS JARABES DE AZÚCAR
– FEPA.**

**CGR - CDSA No. 00926
DICIEMBRE DE 2021**

INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

SERVICIOS PERSONALES DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO CON CARGO AL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS PARA LOS AZÚCARES CENTRIFUGADOS, LAS MELAZAS DERIVADAS DE LA EXTRACCIÓN O DEL REFINADO DE AZÚCAR Y LOS JARABES DE AZÚCAR – FEPA.

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado S. Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Director de Estudios Sectoriales	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisora	Beatriz Helena Hernandez Varón
Equipo de Trabajo:	
Edison Romero Ochoa.	Responsable de la Actuación
Francy Margarita Gutiérrez R.	Auditora
Claudia Giselle Rojas Herrera	Auditora
Liliana Patricia Teran	Auditora
Martha Ruth Monroy	Auditora

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	4
1.1. ASUNTO EN CUESTIÓN.....	5
1.2. OBJETOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	5
1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	6
1.4. HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	6
1.5. CONCEPTO.....	8
1.6. CONCLUSIONES.....	8
1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS	9
1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	9
2. RESULTADOS	11

1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Doctora

CLAUDIA XIMENA CALERO CIFUENTES

Administradora del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar - FEPA

Presidente de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia - ASOCAÑA

Cali (Valle del Cauca).

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Actuación Especial de Fiscalización (PNVCF 2021) a los Servicios Personales de los Gastos de Funcionamiento con Cargo al Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA.

La mencionada Actuación Especial de Fiscalización, se adelantó bajo los parámetros establecidos en las Resolución 6680 de 2012, modificada por la Resolución No. 024 del 9 de enero de 2019, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República; a efectos de verificar la correcta ejecución de los recursos públicos en términos de eficiencia y eficacia en lo que corresponde a las contrataciones destinados para logística, eventos públicos y publicidad.

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 de la Actuación Especial de Fiscalización.

Es obligación de la CGR expresar con independencia, una conclusión sobre lo evidenciado en el análisis de los convenios y contratos relacionados con el objeto de la actuación Especial de Fiscalización.

El hallazgo se dio a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización; la respuesta de la administración fue allegada dentro de los términos establecidos y se analizó por parte de la CGR para las determinaciones presentadas en el este informe.

1.1. ASUNTO EN CUESTIÓN

La Actuación Especial de Fiscalización tuvo origen en la auditoría de cumplimiento realizada al Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA, vigencia 2020, donde se estableció un hallazgo con presunto alcance fiscal y disciplinario relacionado con la disposición por parte del Comité Directivo en el cual se aprobaron gastos por servicios personales, respecto de los cuales no existen soportes que permitan establecer la relación y cumplimiento normativo de los propósitos determinados por la normatividad vigente sobre la destinación de los recursos parafiscales, viendo necesario ampliar la cobertura del análisis a las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y primer semestre 2021.

Durante el desarrollo de la actuación, se adelantó revisión del informe de auditoría de cumplimiento de acuerdo con las competencias potestativas del Contralor General de la República determinándose que para el caso específico del hallazgo que dio origen a la presente actuación, era necesario determinar algunos elementos, pero se mantuvo la consideración del presunto daño patrimonial, al ser trasladado a indagación preliminar.

1.2. OBJETOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

El objetivo general de esta Actuación Especial de Fiscalización, es:

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los parámetros legales para la contratación en el rubro de Servicios Personales de Gastos de Funcionamiento, para las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y primer semestre de 2021, por parte del administrador del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA.

Y, se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Verificar el cumplimiento de los parámetros legales para la contratación en el rubro de Servicios Personales de Gastos de Funcionamiento, para las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y primer semestre de 2021, por parte del administrador del FEPA.
- Establecer el cumplimiento de las disposiciones en las que se fundamentó el Fondo Parafiscal, respecto de la destinación de los recursos para los propósitos establecidos en la normatividad vigente.

1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

La actuación especial de fiscalización tuvo como alcance la contratación en el rubro de servicios personales de gastos de funcionamiento y el cumplimiento de las disposiciones en la que se fundamentó el Fondo Parafiscal, respecto de la destinación de los recursos para los propósitos establecidos en la normatividad vigente, para las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y primer semestre de 2021.

1.4. HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

El Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA fue creado mediante el Decreto 569 de 2000, en el que se **establece su organización en los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993.**

Este decreto fue compilado en el Decreto 1071 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Dentro de los aspectos a destacar del asunto de la actuación especial de fiscalización, se encuentra que el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precio FEPA ha venido realizando la aprobación de gastos de funcionamiento, adicionales a la contraprestación establecida en el parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto 569 de 2000, fundamentados en el artículo 13 del mismo decreto, que establece que al Fondo **se le aplicarán las normas contenidas en los capítulos V y VI de la Ley 101 de 1993** y las demás que la reglamenten.

El capítulo V de la Ley 101 de 1993 hace referencia a las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, establece los asuntos relacionados con la destinación de los recursos para la inversión en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra y la instancia de aprobación del presupuesto con sujeción a los principios y normas contenidos en la ley que establezca la respectiva contribución parafiscal y en el contrato especial celebrado para su administración.

El capítulo VI de la Ley 101, considera lo atinente a los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros según la organización que se determine por el gobierno nacional, en ajuste a las normas establecidas en la referida ley.

Conforme a lo citado, el Comité Directivo del FEPA, ha aprobado dentro del presupuesto para las vigencias analizadas (2016, 2017, 2018, 2019 y primer semestre de 2021), gastos de funcionamiento sustentándose en la aplicación de la Resolución No. 9554 del 2000 expedida por Minagricultura, por la cual se aprueba el Instructivo para la presentación de los presupuestos y los proyectos de inversión de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros.

Así mismo, aprueban los gastos de funcionamiento sustentados en el numeral 11 del artículo 9 del Decreto 569 de 2000, que define en las funciones del Comité Directivo: *“Aprobar las políticas para el manejo eficiente del presupuesto anual del fondo, de sus gastos de operación, de las inversiones temporales de sus recursos financieros y de otros ingresos y egresos que estén directamente relacionados con el objetivo de estabilización de precios”*

Por otra parte, según lo que se estableció en el desarrollo de la actuación especial de fiscalización adelantada por la CGR, en el presupuesto se aprueban gastos de funcionamiento y dentro de estos se diferencia un rubro de servicios personales de funcionamiento, que corresponden a aquellos que están enmarcados en el presupuesto del FEPA, y que presuntamente corresponden a gastos programados y pagados por vinculación de personal en modalidad de contratos de prestación de servicios personales y profesionales, o por medio de contrato laboral.

En la siguiente tabla se presenta el resumen de la ejecución presupuestal del Fondo, para las vigencias 2016 a 2021, así:

Tabla No. 1
Ejecución presupuestal FEPA
 (Cifras en millones de pesos)

Rubro	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos						
Operacionales	98.031	54.703	53.918	71.882	50.175	65.723
No operacionales	1.004	1.781	3.663	536	970	1.481
Total Ingresos	99.035	56.484	57.581	72.418	51.145	67.204
Egresos						
Gastos de Funcionamiento						
Personales	1.700	1.831	1.882	1.946	2.000	2.426
Generales	586	375	416	384	358	603
Contraprestación	194	108	106	142	99	130
Subtotal funcionamiento	2.480	2.314	2.404	2.472	2.457	3.159

Inversión	96.168	53.749	54.701	69.431	48.145	63.483
Total Egresos	98.648	56.063	57.105	71.903	50.602	66.642
Reman./déficit	386,6	421	475,6	514,5	542,5	562

Fuente: Elaborado por CGR con base en información suministrada por el FEPA

1.5. CONCEPTO

La Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia – ASOCAÑA en su calidad de administradores del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA, **cumplió parcialmente con las disposiciones** sobre la destinación de los recursos de acuerdo con la inclusión de gastos generales como parte de los gastos por servicios personales de funcionamiento, que no se ajustan al concepto del rubro.

1.6. CONCLUSIONES

Respecto a la verificación del cumplimiento de los parámetros legales para la contratación en el rubro de servicios personales de gastos de funcionamiento, para las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y primer semestre de 2021, por parte del administrador del FEPA, se estableció que la contratación de vinculación del personal es realizada por ASOCAÑA y los empleados prestan servicios al Fondo de Estabilización de Precios, por lo cual, la vinculación se realiza mediante la reglamentación establecida en el régimen laboral.

No obstante, en el rubro de servicios personales de funcionamiento, se incluyeron gastos generales como equipo de computación y comunicación, arrendamientos, aseo, transportes, fletes, red de seguridad, maquinaria y equipos, flota y equipo de transporte, instalaciones eléctricas, suscripciones a periódicos e informes, gastos de representación, cafetería, útiles, papelería, fotocopiado, parqueaderos, seguridad y vigilancia privada, sistemas de información y servicios públicos, los cuales, no guardan relación con el objeto del gasto de personal.

Además, se realizó el pago de personal que no estaba considerado dentro del presupuesto aprobado para el respectivo departamento (área organizacional); y también, se reconocieron gastos por personal que no realizó actividades directamente asociadas con el objetivo de estabilización de precios.

En cuanto al cumplimiento de las disposiciones en las que se fundamentó el Fondo Parafiscal, respecto de la destinación de los recursos para los propósitos

establecidos en la normatividad vigente, se concluye que existe vulneración de la destinación de los recursos parafiscales, al realizar el cargo de gastos generales dentro del rubro de servicios personales de funcionamiento.

1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se estableció un (1) hallazgo administrativo, con presunta incidencia Fiscal (\$1.998.406.190) que será valorado a través de una indagación preliminar e incidencia disciplinaria.

1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial y 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 de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 042 de 25 de agosto de 2020, “Capítulo VI Planes de Mejoramiento”, artículos de 38 al 43. *“Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal, a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónica de la cuenta e informes y Otra Información (SIRECI)”*, acto administrativo que derogó las resoluciones 7350 de noviembre 23 de 2013 y 033 del 2 de agosto de 2019.

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

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que en posterior actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad.

Son responsables de suscribir el plan de mejoramiento, el representante legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal. De acuerdo con el artículo 39 de la Resolución 042 de 2020, las funciones de seguimiento y control de los Planes de Mejoramiento son responsabilidad de la Oficina de Control Interno del FEPA o quien haga sus veces.

Bogotá, D.C., **07-DICIEMBRE-2021**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado Sector Agropecuario
Contraloría General de la República

Revisado: Sonia A. Gaviria Santacruz, directora de Vigilancia Fiscal
Beatriz H. Hernández Varón, Supervisora
Grupo Auditor
JAFC

2. RESULTADOS

Hallazgo 1 - Gastos de administración - Servicios personales de funcionamiento pagados por el FEPA a ASOCAÑA (Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario).

La Ley 101 de 1993, en el Capítulo VI crea los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesquero. Artículo 36. “Sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente Ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.”

Decreto 1071 del 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural. Parte 11. Título 4. Fondo de Estabilización de precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar:

Artículo 2.11.4.1. Organización “Organízase el Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar, en adelante denominado el Fondo, de conformidad con los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993.” (concordante Decreto 569 de 2000, art. 1)

Artículo 2.11.4.3. Naturaleza jurídica y administración. “El Fondo funcionará como una cuenta especial, administrada por una entidad representativa de los productores, vendedores y exportadores de los productos objeto de estabilización, que para el efecto contrate el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los términos del artículo 37 de la Ley 101 de 1993. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, suscribirá con tal entidad el contrato correspondiente, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo los cuales se administrará el Fondo.

Parágrafo 1°. La entidad administradora manejará los recursos que conforman el Fondo de manera independiente de sus propios recursos, para lo cual deberá llevar una contabilidad separada, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y movimiento.

Parágrafo 2°. La entidad administradora podrá recibir por su gestión una contraprestación hasta del 2 por mil del valor del recaudo originado en pagos de

cesiones de estabilización que se efectúen al Fondo. En el contrato de administración que celebre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se determinará el momento y la forma como se causará la mencionada contraprestación.” (concordante Decreto 569 de 2000, art. 3)

Artículo 2.11.4.9. Funciones del Comité Directivo. “El Comité Directivo del Fondo cumplirá las siguientes funciones:

1. Determinar las políticas y pautas del Fondo, de conformidad con los cuales la entidad administradora podrá expedir los actos y medidas administrativas y suscribir los contratos o convenios especiales necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos previstos para el Fondo.

(...)

10. Aprobar las políticas para el manejo eficiente del presupuesto anual del fondo, de sus gastos de operación, de las inversiones temporales de sus recursos financieros y de otros ingresos y egresos que estén directamente relacionados con el objetivo de estabilización de precios.” (concordante Decreto 569 de 2000, art. 9)

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único:

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

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.

(...) 2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

(...) 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:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

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 acreditará, 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.

(...)

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Ley 610 de 2000:

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

Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Contrato de administración del Fondo de Estabilización de Precios Fondo de Estabilización de precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA) No. 20200621 celebrado entre la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar – ASOCAÑA:

Cláusula Décimo Cuarta - Contraprestación por la Administración del Fondo: “De conformidad del parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto 569 de 2000, compilado por el Decreto 1071 de 2015, ASOCAÑA como entidad administradora del fondo de estabilización de precios para los azúcares centrifugados, recibirá por su gestión una contraprestación del dos (2) por mil del valor del recaudo originado en pagos cesiones de estabilización que se efectúen al fondo, y hasta un máximo del valor equivalente a ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes, el cual causará mensualmente.”

Contrato de administración No. 026 -2000 del Fondo de Estabilización de Precios Fondo de Estabilización de precios para los azúcares centrifugados, las melazas

derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar celebrado entre Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y ASOCAÑA:

Clausula Décima Primera - Contraprestación por la Administración del Fondo. “ASOCAÑA como entidad administradora del fondo de estabilización de precios para los azúcares centrifugados, recibirá por su gestión una contraprestación del dos (2) por mil del valor del recaudo originado en pagos cesiones de estabilización que se efectúen al fondo, y hasta un máximo del valor equivalente a cinco cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes, el cual causará mensualmente.”

La Resolución 9554 de 2000 dentro de la estructura básica de los gastos del presupuesto de los fondos parafiscales, en el numeral 1. Gastos de Administración, define los siguientes conceptos:

1.1. Servicios personales de Funcionamiento: “Son los gastos del personal que labora con cargo a los recursos de los Fondos de Parafiscales tales como: Sueldos, Auxilio de Transporte, Vacaciones, Primas Legal, Extralegal y Técnica (Cuando haya lugar a ella), Indemnizaciones, Honorarios, Contratos Personal Temporal, Dotación y Suministro a Trabajadores, Cesantías, Intereses a Cesantías, Seguro Social y/o Fondos Privados, Cajas de Compensación, Aportes ICBF. SENA; sin perjuicio de aquellos que según la ley, el reglamento o el contrato sean aprobados por parte del máximo órgano de Dirección”.

1.2. Gastos Generales de Funcionamiento: “Representa el valor de los gastos no originados en servicios personales, que son necesarios para apoyar el normal funcionamiento y desarrollo de las funciones administrativas de los Fondos Parafiscales, tales como: Muebles y Equipo de Oficina, Impresos, Publicaciones, Suscripciones y Afiliaciones, Materiales y Suministros, Comunicaciones y Transporte, Mantenimiento, Seguros, Impuestos y Gastos Legales, Comisiones y Gastos Bancarios, Viáticos y Gastos de Viaje, Aseo, Vigilancia y Servicios Públicos, Arriendos, Gastos Comisión de Fomento, Cuota de Auditaje Contraloría General de la República.”

En desarrollo de la actuación especial, se revisó la información de los Acuerdos del Comité Directivo del Fondo en los cuales se aprobaron los presupuestos de gastos anuales del FEPA para las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y 2021; los soportes de los gastos de funcionamiento correspondientes a servicios personales de funcionamiento; la descripción de servicios respecto del personal de los diversos departamentos que ASOCAÑA efectúa cobro de servicios al FEPA; los desprendibles de pagos y el detalle de los cargos asociados a los centros de costos (departamentos), se estableció lo siguiente:

El Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar – FEPA, en cada vigencia ha reconocido a ASOCAÑA por su gestión una contraprestación hasta del 2 por mil del valor del recaudo originado en pagos de cesiones de estabilización, pagado de forma mensual como lo indica la norma de creación del fondo y el respectivo contrato de administración.

Para las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y 2021, las cuentas de cobro presentadas por ASOCAÑA y pagadas por el FEPA, detallan el valor correspondiente a la contraprestación normada y adicionalmente realizan el cobro de gastos administrativos (gastos de funcionamiento y gastos generales), así:

Tabla No. 2.
Gastos pagados por el FEPA a ASOCAÑA
 (Cifras en pesos)

Vigencia	Cesiones (A)	Contraprestación (B)	Gastos Administrativos (C)	Total Cuentas de Cobro ASOCAÑA (B+C)
2016	77.859.817.290	155.719.634	768.876.070	924.595.704
2017	53.901.584.341	104.803.172	843.154.625	947.957.797
2018	53.192.120.830	106.384.242	885.721.568	992.105.810
2019	71.135.746.119	142.271.491	937.558.318	1.079.829.809
2021	22.646.073.411	45.292.144	497.833.043	543.125.187
TOTAL	278.735.341.991	554.470.683	3.933.143.624	4.487.614.307

Fuente: Elaborado por CGR con base en información suministrada por ASOCAÑA

Dentro del proceso auditor, se informó sobre la aplicación de la Resolución No. 9554 del 2000 expedida por Minagricultura, por la cual se aprueba el Instructivo para la presentación de los presupuestos y los proyectos de inversión de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros.

En esta resolución se establece la estructura básica de los gastos del presupuesto de los fondos parafiscales, y las definiciones de los conceptos de servicios personales y gastos generales de funcionamiento.

“1.1. Servicios personales de Funcionamiento: Son los gastos del personal que labora con cargo a los recursos de los Fondos de Parafiscales tales como: Sueldos, Auxilio de Transporte, Vacaciones, Primas Legal, Extralegal y Técnica (Cuando haya lugar a ella), Indemnizaciones, Honorarios, Contratos Personal Temporal, Dotación y Suministro a Trabajadores, Cesantías, Intereses a Cesantías, Seguro Social y/o Fondos Privados, Cajas de Compensación, Aportes

ICBF. SENA; sin perjuicio de aquellos que según la ley, el reglamento o el contrato sean aprobados por parte del máximo órgano de Dirección.

1.2. *Gastos Generales de Funcionamiento: Representa el valor de los gastos no originados en servicios personales, que son necesarios para apoyar el normal funcionamiento y desarrollo de las funciones administrativas de los Fondos Parafiscales, tales como: Muebles y Equipo de Oficina, Impresos, Publicaciones, Suscripciones y Afiliaciones, Materiales y Suministros, Comunicaciones y Transporte, Mantenimiento, Seguros, Impuestos y Gastos Legales, Comisiones y Gastos Bancarios, Viáticos y Gastos de Viaje, Aseo, Vigilancia y Servicios Públicos, Arriendos, Gastos Comisión de Fomento, Cuota de Auditaje Contraloría General de la República.”*

Al respecto, el Comité Directivo del FEPA aprobó mediante Acuerdo el presupuesto para cada vigencia, y en la siguiente tabla se presenta el detalle de la información de los cargos del gremio ASOCAÑA y que se determinó una prorrata que fue pagada por el FEPA, así:

Tabla No. 3.
Acuerdos con aprobación de presupuesto con cargo a recursos del FEPA
Vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y 2021

No. Acuerdo Comité Directivo y Anexo		Acuerdo 17 de 2015 Anexo 13	Acuerdo 11 de 2016 Anexo 13	Acuerdo 11 de 2017 Anexo 13	Acuerdo 13 de 2018 Anexo 13	Acuerdo 10 de 2020 Anexo 13
Departamento		2016	2017	2018	2019	2021
Informática	Cargos	Coordinador Asistente	Coordinador Asistente	Coordinador Asistente	Coordinador Asistente	Coordinador Asistente
	Porcentaje	39,38%	50.50%	48.63%	48.53%	49.49%
	Valor FEPA	\$101.115.000	\$111.613.554	\$133.894.814	\$140.074.558	\$178.296.670
Económico	Cargos	Director Asistente 1	Director Asistente 1	Director Asistente 1	Director Asistente 1	Director Asistente 1
	Porcentaje	17.39%	31.35%	31.36%	30.25%	29.77%
	Valor FEPA	\$53.916.548	\$87.689.764	\$91.120.044	\$96.103.604	\$118.863.803
Financiera	Cargos	Contralora	Contralora	Directora Financiera	Directora Financiera	Dirección Financiera
	Porcentaje	23.75%	26.25%	23.75%	24.38%	38.75%
	Valor FEPA	\$69.109.950	\$80.699.796	\$82.435.972	\$86.357.555	\$93.465.000
Contabilidad	Cargos	Jefe Asistente Auxiliar Secretaria	Jefe Asistente Auxiliar Auxiliar 2 Secretaria			
	Porcentaje	44.46%	44.38%	43.82%	44.29%	41.07%
	Valor FEPA	\$136.092.046	\$153.710.080	\$160.809.387	\$168.987.127	\$187.387.412
Jurídica	Cargos	Director Asistente	Director Asistente	Director Asistente	Director Asistente	Director Asistente
	Porcentaje	11.03%	19.75%	16.25%	15.39%	15.15%
	Valor FEPA	\$34.520.208	\$58.753.115	\$66.190.643	\$65.996.429	\$70.245.152
Presidencia CALI (2016-	Cargos	Presidente Secretaria	Presidente Secretaria			

2017)	Porcentaje	6.91%	0.00%			
	Valor FEPA	\$50.052.098	\$0			
Seguridad	Cargos	Vigilantes	Vigilantes 13	Vigilantes 13	Vigilantes 13	Vigilantes 13
	Porcentaje	20%	20%	20%	20.63%	22%
	Valor FEPA	\$94.265.129	\$95.363.551	\$90.772.785	\$93.556.877	\$103.390.285
Administrativo	Cargo	SIN	SIN	SIN	SIN	SIN
	Porcentaje	18.67	22.32	22.15	22.31	22.91
	Valor FEPA	\$264.641.921	\$266.070.126	\$179.655.233	\$290.428.486	\$326.251.013
Otros CG (En 2018) Otros Gastos varios apoyados por activo (En 2019)	Cargo			SIN	SIN	SIN
	Porcentaje			SIN	SIN	SIN
	Valor FEPA			SIN	SIN	SIN
Total. Reintegro ASOCAÑA		903.712.900	853.899.986	904.928.878	941.504.636	1.077.899.334
Valor Proyectado Asocaña		4.089.964.395	3.841.860.712	3.403.750.245	3.526.553.945	3.814.356.233

Fuente: Elaboró CGR con base en la información suministrada por ASOCAÑA y Minagricultura

Estos cálculos de prorratas de los salarios de los respectivos empleados de ASOCAÑA con cargo al FEPA, no cuentan con un estudio que permita validar los estimativos porcentuales de unos y otros cargos.

Adicionalmente, de la revisión de los gastos asociados a los diferentes centros de costos (departamentos), se pudo establecer que existen gastos de personal (registrados en la contabilidad - cuenta 5105) que no guardan relación con el concepto de servicio personales de funcionamiento, como son: equipo de computación y comunicación, arrendamientos, aseo, correo, portes y telegrama, transporte, fletes y acarreos, red seguridad, maquinaria equipos, flota y equipo de transporte, instalaciones eléctricas, suscripciones a periódicos e informes, gastos de representación, cafetería y refrescos, útiles, papelería y fotocopiadora, parqueaderos, seguridad y vigilancia privada, sistemas de información y servicios públicos.

Así mismo, en los gastos de servicios personales de funcionamiento, se cobró por parte de ASOCAÑA a FEPA, cuantías que superan el valor de la nómina de personal que presuntamente realizan tareas específicas para el FEPA, y que constituyen egresos que no estuvieron directamente relacionados con el objetivo de estabilización de precios.

Por todo lo anterior, se determina la vulneración del marco normativo de creación y administración del Fondo de Estabilización de Precios – FEPA, por parte del Comité Directivo del fondo; y la aprobación y pago por la administradora del fondo; lo que generó un detrimento patrimonial en cuantía de \$1.998.406.190, correspondiente a los gastos de personal que no guardan relación con las operaciones del fondo de estabilización de precios; y genera un riesgo de

cobertura de los gastos por compensación por la desfinanciación ante el alto volumen de los gastos del gremio cargados al FEPA.

Tabla No. 4.
Cálculo de gastos generales cargados al FEPA detallados por departamento organizacional
 (Cifras en pesos)

Vigencia	Departamento							
	Administrativo	Seguridad	Contabilidad	Financiera	Judicial	Residencia	Económico	Informática
2016	260.995.601	87.845.194	3.668.760		8.839.583	8.577.493	21.551.598	35.186.935
2017	265.862.584	85.924.272	12.623.781	2.820.249	1.727.008		33.048.413	38.230.388
2018	272.578.591	86.760.000	10.520.635	7.952.463	13.956.939		25.418.026	60.173.517
2019	290.267.944	93.538.793						
2021	136.982.404	51.681.028	5.056.343		80.526		310.298	76.226.823
TOTAL	1.226.687.124	405.749.287	31.869.520	10.772.712	24.604.056	8.577.493	80.328.335	209.817.664
	1.998.406.190							

Fuente: Elaboró CGR con base en la información suministrada por ASOCAÑA

Respuesta de la entidad:

La respuesta de ASOCAÑA como Administrador de FEPA, se desarrolla en cuatro puntos de análisis, del cual se destaca el primero el Análisis legal, Determinación del marco jurídico aplicable para el ejercicio de gestión fiscal en relación con el FEPA, para establecer la aplicabilidad de la Resolución 9554 de 2000. En su respuesta precisan que “cumplen cabalmente el marco jurídico aplicable a este tipo de instrumentos y por tanto no es cuestionable el uso de recursos para el pago de gastos relacionados con su administración”.

Lo anterior fundamentado en:

“En el Decreto Reglamentario No. 2025 de 1996, en cuyo artículo 9º se alude expresamente a la posibilidad de sufragar gastos administrativos con cargo a los recursos de los Fondos Parafiscales cuyos órganos máximos de dirección estén presididos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Si bien es cierto que en el epígrafe del referido ordenamiento se circunscribe el alcance de la reglamentación a lo establecido en el V de la Ley 101 de 1993, es igualmente cierto que en el artículo 13 del Decreto 569 de 2000, que atañe específicamente al FEPA, por cuanto hace referencia a la aplicación de las normas de los capítulos V y VI de la Ley 101 de 1993 y las demás que la reglamenten.

De otra parte, citan el Artículo 3º. Naturaleza jurídica y administración, haciendo referencia a la contraprestación hasta del 2 por mil del valor del recaudo originado en pagos de cesiones de estabilización que se efectúen al Fondo.

Así mismo, reitera la función correspondiente al Comité Directivo del FEPA, respecto a la aprobación de las políticas para el manejo eficiente del presupuesto anual del fondo, de sus gastos de operación, de las inversiones temporales de sus recursos financieros y de otros ingresos y egresos que estén directamente relacionados con el objetivo de estabilización de precios.

Lo anterior significa que, además del reconocimiento y pago de una contraprestación económica como retribución por los servicios prestados por el administrador del Fondo, en el mismo Decreto 569 de 2000, que es el ordenamiento específico concerniente al Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA, se previó igualmente de manera expresa la generación y pago de gastos de operación y de otros egresos, sujetos naturalmente a la previa aprobación por parte del Comité Directivo del FEPA.

Adicionalmente, respecto al análisis técnico y contable, en relación con el cuestionamiento de que no cuentan con un estudio que permita validar los estimativos porcentuales de unos y otros cargos, presentan la formulación del *“porcentaje de cada departamento que puede reintegrar y el valor máximo del presupuesto asignado para cada departamento”* que sustenta los valores establecidos en los Acuerdos del Comité Directivo, en los cuales se aprueba el presupuesto del FEPA de cada vigencia.

Manifiestan que, *“...el comité directivo tiene pleno conocimiento de que, al aprobar dicho reintegro, el reintegro correspondía a todos los gastos del departamento, no sólo a los relacionados con el personal.”*

Agregan que *“es un error señalar que Asocaña le cobró cuantías que superan el valor de la nómina del personal... En ninguna de las vigencias dentro del alcance de la auditoría especial, el valor cobrado por Asocaña al FEPA superó el valor del presupuesto aprobado”*

Y anexan los acuerdos de cierre del presupuesto de las vigencias auditadas con excepción de la 2021, aun en ejecución.

Análisis de la respuesta:

De acuerdo con la respuesta, al precisar la aplicabilidad de la normativa establecida en la Resolución 9554 del 2000, expedida por MADR, por la cual se aprueba el instructivo para la presentación de los presupuestos y los proyectos de inversión de los Fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros, este instructivo se elabora, *“atendiendo lo establecido en el artículo 8º del decreto 2025 de 1996, el cual deberá ser adoptado para el manejo de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros de que trata el capítulo V de la Ley 101 de 1993”*; se ajusta lo observado por la CGR, por lo que en el presente informe se registran lo pertinente conforme a los análisis de la normatividad vigente.

En atención al análisis de la respuesta de la entidad, se incorpora en el hallazgo los elementos de la Resolución 9554 de 2000, y se retiró uno de los hechos generadores del daño patrimonial, por la divergencia en las disposiciones regulatorias que señalan en unos apartes la aplicación normativa del capítulo V y VI de la Ley 101 de 1993.

En cuanto a los rubros del presupuesto del FEPA que por concepto de Gastos de Personal de Funcionamiento, Reintegro ASOCAÑA, se asignan a los diferentes departamentos, y que en el análisis de su ejecución de los respectivos centros de gastos, no tienen correspondencia con el concepto que establece el numeral 1.1 de la Resolución 9554 del 2000, ni con los cargos involucrados en los anexos de los Acuerdos de Comité Directivo que aprueban el presupuesto, y que detallan los cargos de los diferentes departamentos que conforman la partida del presupuesto de Reintegro; con lo cual se ajusta la cuantía del presunto daño patrimonial en el hallazgo, y se mantiene la presunta connotación fiscal y disciplinaria del mismo.