



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL

**FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL ALGODÓN - FEPA
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CACAO – FEP CACAO
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS PARA EL ACEITE DE PALMA, EL
PALMISTE Y SUS FRACCIONES - FEPP**

(VIGENCIAS 2013 y 2014)

00743
**CGR - CDSA No.
DICIEMBRE DE 2015**

INFORME DE ACTUACION ESPECIAL

FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DEL ALGODÓN –FEP
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CACAO – FEPCACAO
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS PARA EL ACEITE DE PALMA, EL
PALMISTE Y SUS FRACCIONES – FEP PALMA
(Vigencias Fiscales 2013 y 2014)

| | |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Contralora General de la República | Edgardo José Maya Villazón |
| Vicecontralora General | Gloria Amparo Alonso Másmela |
| Contralor Delegado Sector Agropecuario | Andres Bernal Morales |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Sonia Alexandra Gaviria S. |
| Directora de Estudios Sectoriales | Adriana Lucía González Díaz |
| Supervisor de Auditoría | Juan Carlos Abuabara Eljadue |
| Responsable de Auditoría | Lina Yadira Gómez Martínez |
| Equipos de Auditores: | |
| FEP - ALGODÓN | Ana Carolina Martínez Carrillo Héctor Guillermo Vargas Ángel |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

FEP - CACAO

Trinidad Arce Perdomo
Iván Felipe Moreno Ruíz

FEP - PALMA

Claudia Rita Casallas Martínez
Myriam Merizalde Bustamante
Carlos Andrés Peralta Vargas

TABLA DE CONTENIDO

| | Página |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| CAPÍTULO I. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL ALGODÓN | |
| 1. Hechos Relevantes | 6 |
| 2. Carta de la Actuación Especial | 8 |
| 3. Objeto de la Actuación Especial | 10 |
| 4. Alcance de la Actuación Especial | 13 |
| 5. Concepto Sobre el Análisis Efectuado | 14 |
| 6. Conclusiones y Resultados | 15 |
| CAPÍTULO II. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CACAO | |
| 1. Hechos Relevantes | 20 |
| 2. Carta de la Actuación Especial | 22 |
| 3. Objeto de la Actuación Especial | 24 |
| 4. Alcance de la Actuación Especial | 31 |
| 5. Concepto Sobre el Análisis Efectuado | 32 |
| 6. Conclusiones y Resultados | 33 |
| CAPÍTULO III. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS PARA EL PALMISTE, EL ACEITE DE PALMA Y SUS DERIVADOS | |
| 1. Hechos Relevantes | 39 |
| 2. Carta de la Actuación Especial | 41 |

| | |
|-----------------------------------------|-----------|
| 3. Objeto de la Actuación Especial | 43 |
| 4. Alcance de la Actuación Especial | 50 |
| 5. Concepto Sobre el Análisis Efectuado | 51 |
| 6. Conclusiones y Resultados | 52 |
| CAPÍTULO IV. ANEXOS | 75 |

CAPÍTULO I.

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL ALGODÓN

1. HECHOS RELEVANTES

Mecanismos e incentivos en producción y comercialización

El Ministerio de Agricultura, reconociendo las distorsiones de los precios del algodón en los mercados internacionales y a raíz de la caída abrupta en los mismos en dichos espacios de comercio, emitió la Resolución 0180 en 2001, garantizando un precio mínimo que cubriera los costos de producción y estimulara a los productores a seguir cultivando la fibra.

Posteriormente, a raíz de las negociaciones para la firma del TLC con Estados Unidos, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) emitió el Conpes 3401 de 2005, estableciendo como *ejes estratégicos: protección del ingreso, mejoramiento de los rendimientos, la apertura y acceso a mercados, la financiación y racionalización de costos*, en los que se reconoce la necesidad de mantener las medidas internas que compensan al productor nacional para poder competir en un mercado con precios artificialmente bajos y fijando un término de 10 años otorgando dichas ayudas, con cargo al Presupuesto Nacional.

A pesar del compromiso de mejorar la productividad y reducir los costos de producción, el algodón colombiano no es competitivo, por las ayudas que reciben los cultivadores de varios países productores, las cuales según el último informe del ICAC¹ (Comité Consultivo Internacional del Algodón), sumaron US\$10.400 millones en 2014/2015, la cifra más alta desde 1997/1998. Además, determinó que la causa actual de los bajos precios la constituyen los altos inventarios, a pesar de que la producción actual está por debajo de la demanda en el período 2015/2016. A nivel local, mientras que importar una tonelada de algodón de los Estados Unidos cuesta \$3,8 millones, el costo de producirla es de \$4,7 millones y el precio mínimo de garantía (PMG) según la Resolución 0162 del Ministerio de Agricultura, del 9 de junio de 2015, es de \$5,045 millones.

Aunque de los ejes estratégicos definidos en el Conpes 3041 solo han mostrado resultados de impacto en la protección del ingreso de los algoneros, el precio

¹ International Cotton Advisory Committee, Statement of the 74th International Meeting, December 11, 2015, Mumbai, India.

Fuente: www.conalgodon.com



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

mínimo de garantía solo ha mejorado en promedio \$970.000 por tonelada en los últimos 10 años.

La vigencia del CONPES 3401 expira el 31 de diciembre del 2015 y con él la política del Precio Mínimo de Garantía - PMG, para lo cual el presidente Ejecutivo de la Confederación Colombiana del Algodón - CONALGODON, con radicado 2015-03-20, presentó ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el documento "**Acuerdo Marco para mejorar la competitividad del algodón colombiano**", el cual recoge puntos discutidos entre las partes, como: Establecer la meta de 73.000 hectáreas cultivadas como propósito nacional; compensación a los agricultores de la Costa, temporada 2015/2016, manteniendo el PMG de \$5.045.000 por tonelada de fibra para la siembra de 30.000 hectáreas y la producción de 25.000 toneladas de fibra; iniciar una política de promoción de la competitividad del cultivo con la capitalización del FFA por \$10.453 millones, y compromisos y metas por parte de los algodoneros. A la fecha del proceso auditor el documento aún no ha sido firmado por las partes.

Teniendo en cuenta su naturaleza y funciones, el Fondo sólo realizó una operación de Cesión en la vigencia 2011, debido a que el país disminuyó significativamente las exportaciones de algodón y se convirtió en un importador neto, como consecuencia de los bajos precios internacionales y la reducción de las áreas sembradas.

Dicha situación tiene efectos sobre las finanzas del Fondo, en la medida que en los últimos 3 años sólo se han presentado operaciones de Compensación y sigue generando egresos en actividades básicas de operación y administración, con cargo a los rendimientos financieros de sus inversiones.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

CESAR PARDO VILLALBA

Presidente Ejecutivo

Confederación Colombiana del Algodón – CONALGODON

Ciudad.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Actuación Especial (PVCF 2015), al Fondo de Estabilización de Precios del Algodón - FEPA, vigencias 2013 y 2014, a través de la evaluación de los resultados de su gestión respecto del cumplimiento del contrato de administración firmado entre la Confederación Colombiana del Algodón – CONALGODON, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como de la normatividad aplicable; los convenios de estabilización suscritos; cumplimiento del reglamento operativo para acceder a los mecanismos de estabilización, verificación a las operaciones de estabilización y cumplimiento de las decisiones tomadas por el Comité Directivo del FEPA, como máximos órganos de administración; con el fin de contribuir al mejoramiento continuo del auditado en el uso de los recursos públicos y en el cumplimiento de la misión asignada.

Es responsabilidad del Administrador del Fondo, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República en este caso consiste en emitir un concepto sobre los resultados de la Gestión realizada por el Administrador por las vigencias 2013 y 2014, de conformidad con los aspectos señalados anteriormente.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA's), y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la Actuación Especial para obtener una seguridad razonable para emitir un concepto, sobre el resultado de las gestiones realizadas por el Administrador.

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

En desarrollo de la Actuación Especial no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la misma.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloria.gov.co** el documento en el cual se 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: *juan.abuabara@contraloria.gov.co*; *cecilia.gomez@contraloria.gov.co* y *andres.bernal@contraloria.gov.co*.

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

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron tres (3) hallazgos Administrativos, sin connotación Fiscal, Penal o Disciplinaria.

Bogotá D.C., 17 DIC. 2016



ANDRES BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Juan Carlos Abuabara Eljadue – Supervisor de Auditoría
Lina Yadira Gómez Martínez – Responsable Auditoría

3. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Fondo de Estabilización de Precios del Algodón - FEPA

El Fondo de Estabilización de Precios del Algodón – FEPA, fue creado y reglamentado con los Decretos 1628 del 19 de agosto de 1993 y 1827 del 9 de octubre de 1996, como una Cuenta Especial, encargada de estabilizar los precios del algodón, administrada por CONALGODON, entidad que representa los intereses de la gran mayoría de los agricultores algodoneros del país, mediante Contrato 084 de 1997 suscrito con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Fondo de Estabilización de Precios del Algodón (FEPA) tiene como objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones mediante la estabilización de los precios al productor. Lo anterior mediante el cobro de una cesión por el valor de tonelada vendida en épocas de precios altos y el pago de una compensación en épocas de precios bajos.

Para la vigencia 2013, el Fondo de Estabilización de Precios del Algodón presentó un presupuesto de ingresos final ajustado por \$8.641.6 millones, el cual alcanzó una ejecución del 44%, es decir, \$3.830.6 millones, representados en el 7.5% (\$287.3 millones) por concepto de rendimientos financieros (ingresos no operacionales), y por el 92.5% (\$3.543.2 millones) por concepto de excedentes de vigencias anteriores.

Durante esta vigencia, no se presentó recaudo por Cesiones, debido a que el precio de fibra de algodón no superó el margen para generar el pago de esta contribución, es decir, el indicador de precios internacional no sobrepasó el límite superior de la franja de precios calculada por la Secretaria Técnica del FEPA, requisito establecido en el reglamento operativo para la activación del mecanismo.

Presupuesto

El presupuesto de gastos e inversión final ajustado, vigencia 2013, ascendió a \$8.641.6 millones con una ejecución del 44% (\$3.830.6 millones); de estos, el 4,08% (\$156.4 millones) correspondió a gastos de funcionamiento, y el 96% (\$3.674.1 millones), correspondió a gastos de inversión, representados en pagos de Compensación por \$3.669.7 millones, que beneficiaron a productores de las cosechas Costa 2012/2013 e Interior, año 2013, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla No. 1. Compensaciones 2013

| Compensación | Valor (millones) |
|-------------------------|------------------|
| Cosecha Costa 2012/2013 | 1.931.2 |
| Interior 2013 | 1.395.4 |
| Por exportación | 342 |
| Total pagado | 3.669.6 |

Fuente: Estados financieros FEPA - informe de gestión 2013 Se compensaron un total de 800.392 toneladas

Para el año 2014, el Fondo de Estabilización de Precios del Algodón presentó un presupuesto de ingresos final ajustado por \$4.908,3 millones, el cual alcanzó una ejecución del 26%, es decir \$1.274,3 millones, representados en \$191,1 millones por concepto de rendimientos financieros (ingresos no operacionales), es decir, el 15%; y \$1.083,2 millones por concepto de excedentes de vigencias anteriores, que representan el 85%.

Durante la vigencia 2014 no se presentó recaudo por Cesiones, debido a que el precio de fibra de algodón no superó el margen para generar el pago de esta contribución.

En presupuesto de gastos e inversión final ajustado, vigencia 2014, ascendió a \$4.908,3 millones con una ejecución del 26%, \$1.274,3 millones; de estos el 8.4% (\$106,8 millones) fueron gastos de funcionamiento, y el 91% (\$1.157,4 millones), gastos de inversión por pagos de Compensación, mercado de exportación con destino principal Perú, representados en 108 productores pertenecientes a las agremiaciones Pajonales y Remolino (Tolima) por exportar 2.388,5 toneladas de algodón.

De acuerdo con el análisis anterior de la ejecución presupuestal para las vigencias 2013 y 2014, es importante resaltar que su resultado obedece a que el Fondo de Estabilización ha dejado de obtener recursos por concepto de ingresos (Cesiones), dado los bajos precios de la fibra de algodón, no permitiendo con esto superar el margen para generar el pago de esta contribución.

Los únicos ingresos del Fondo para las vigencias 2013 y 2014, provienen de los rendimientos financieros, los cuales le han permitido, cubrir los gastos de funcionamiento. Las inversiones son las siguientes:

Tabla No. 2. Inversiones FEPA 2013 -2014

| Concepto | 2013 (Millones) | 2014 (Millones) |
|-----------------------|-----------------|-----------------|
| CDT Banco de Bogotá | 720.2 | 750.7 |
| CDT Banco de Bogotá | 8.8 | 0 |
| CDT Banco de Bogotá | 7.4 | 0 |
| CDT Banco de Colombia | 2.706.2 | 2.801.5 |
| CDT Banco de Colombia | 1.113.2 | 0 |

| Concepto | 2013 (Millones) | 2014 (Millones) |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|
| Cartera colectiva Renta Liquidez | | 95.6 |
| Total | 4.555.8 | 3.647.8 |

Fuente: Estados Financieros FEPA vigencias 2013 y 2014

En cuanto a los gastos de inversión, se tiene que en los últimos 3 años el Fondo ha efectuado sólo operaciones de Compensación, situación que ha venido afectando económicamente al Fondo, generando riesgos de desfinanciación.

Convenios de Estabilización

De otra parte, el Fondo de Estabilización de precios del Algodón – FEPA, para el cumplimiento de su Objetivo Misional, contó con 76 convenios de estabilización durante la vigencia 2013 y 78 convenios en la vigencia 2014, suscritos en vigencias anteriores con diferentes agremiaciones algodoneras.

4. ALCANCE DE LA ACTUACION ESPECIAL

La evaluación se enfocó a las siguientes actividades desarrolladas por el Administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Algodón - FEPA, vigencias 2013 y 2014, así:

- Cumplimiento de las cláusulas contractuales del contrato de administración 084 de 1997, sus prórrogas, adiciones y/o modificaciones
- Acatamiento a las decisiones del órgano máximo de dirección y directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (responsable de la vigilancia administrativa)
- Verificación de gastos y registros, así como la constitución de la reserva de estabilización
- Convenios de estabilización suscritos como requisito para acceder a los mecanismos de estabilización vigentes en los años 2013 y 2014
- Verificación de las operaciones de estabilización de 2013 y 2014, en cumplimiento del reglamento operativo.

5. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada por la CGR, a la gestión del Fondo de Estabilización de Precios del Algodón - FEPA, para las vigencias 2013 y 2014, en cuanto al cumplimiento de normas y demás disposiciones vigentes aplicables en los diferentes aspectos de la administración, los mecanismos de estabilización, el acatamiento de las decisiones del Comité Directivo y en general las actividades desarrolladas por el FEPA, se conceptúa que:

De conformidad con la revisión de la documentación, informes, actas y registros, se establece que lo actuado por el administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Algodón, durante las vigencias 2013 y 2014, respecto de las materias descritas en el alcance de la presente Actuación Especial, es concordante con las normas aplicables a su operación y con los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Los registros de las operaciones relacionadas con la Compensación, son consistentes con los documentos soportes de las mismas y concordantes con las directrices del Comité Directivo y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

No obstante, se determinaron debilidades de control contenidas en tres (3) hallazgos de carácter administrativo, las cuales se presentan en el cuerpo del presente informe.

6. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados sobre los documentos, contratos, informes, actas, operaciones de estabilización y al cumplimiento del reglamento operativo y demás normas aplicables, el equipo auditor estableció los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo N° 1 - Modificación Temporal del Acuerdo 8 de 2005**

Mediante Acta No. 99 del 14 de marzo de 2013, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Algodón, decide modificar temporalmente el Acuerdo 05 de 2008, “*por el cual se actualiza el reglamento operativo para las operaciones de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros para el algodón*”, vigente hasta junio de 2014, en el sentido de no exigir el formato “registro de ventas” para el cobro de la compensación y no solicitar el formato “traslado de compensación a los productores”.

En efecto, se procedió a eliminar temporalmente estos importantes mecanismos de control y en especial el relacionado con el traslado de Compensaciones, sobre los cuales la Auditoría Interna ya había comunicado a la administración (Acta de Comité Directivo No. 98), la materialización de riesgos de control, evidenciados en las visitas realizadas a las empresas que recibieron Compensación por cosecha 2011/2012, cosecha Costa 2010/2011 e Interior 2011, así:

- No suministro de información contable
- Diferencias de fechas de formato de traslado a productores ya que no coinciden con las fechas reales de pago.
- Incumplimiento de la obligación de trasladar los recursos al productor.

Dicha situación, igualmente se pudo evidenciar en el presente ejercicio auditor, en los siguientes casos:

- Agremiaciones que radicaron en el FEPA extemporáneamente, el formato de traslado de compensación a productores²:

² Artículo vigésimo, Acuerdo 005 de 2008: “*Pago de compensación a productores. En el caso de tratarse de personas naturales o jurídicas diferentes al productor directo, el vendedor o exportador que reciba las compensaciones, deberá certificar el pago de la totalidad de los dineros provenientes por este concepto a los productores. Igualmente se obliga a presentar a la secretaría técnica del Fondo en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario después de recibidos los recursos de la compensación, el formato pago de compensación a productores, firmado por el representante legal y el revisor fiscal. (...)*” Subrayado fuera del texto.

Cosecha Nacional Costa 2012-2013

- Coalcesar Ltda.
- Coopiagros Ltda.
- Inversiones B.C Ltda.
- Agroinsumos la central S.A.S
- Servinagros Ltda.
- Agriagros
- Agridayang S.A.S

Cosecha Nacional Interior 2012-2013

- Coagronat Ltda.
- Agro S.A.

Cosecha Exportación 2012-2013

- Emprenorte S.A.

• Agremiaciones con formato de traslado que no contiene fecha de radicado:

- Fibras del Sinú S.A.
- Sinucampo S.A.S
- Agroesperanza
- Fundasur
- CampoActivo S.A.S
- Camposeguro S.A.S
- Asoprosab
- Agroagricola
- Agroso S.A.S
- Agroviet de la Costa
- Agrup
- CyP de la Costa
- Chagüi y Chagüi S.A.S
- Coagrosinu E.U
- Saibis Sakr S.A.S
- Servicampo

• Agremiaciones que realizaron traslado de recursos a productores en fecha anterior a la consignación de la compensación por parte del FEPA:

- Abonos y semillas S.A.S
- Manzur Imbett (esta empresa presenta formato de traslado, pese a que no realiza traslado de recursos por ser beneficiaria directa de la Compensación).

En consecuencia, la modificación temporal realizada, además de materializar el riesgo para el giro oportuno y efectivo de los recursos a los productores, aumentó los casos de incumplimiento en el traslado, fin último de la Compensación, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Decreto 1827 de 1996.

• **Hallazgo No. 2 - Actualización de información básica Convenios de Estabilización**

El artículo 33 del Código de Comercio, establece: “**RENOVACIÓN DE LA MATRÍCULA MERCANTIL - TÉRMINO PARA SOLICITARLA**». *La matrícula se renovará anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año. El inscrito informará a la correspondiente cámara de comercio la pérdida de su calidad de comerciante, lo mismo que cualquier cambio de domicilio y demás mutaciones referentes a su actividad comercial, a fin de que se tome nota de ello en el registro correspondiente. Lo mismo se hará respecto de sucursales, establecimientos de comercio y demás actos y documentos sujetos a registro.*”

El Acuerdo 05 de 2008, “por el cual se actualiza el reglamento operativo para las operaciones de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros para el algodón”, vigente hasta junio de 2014, establecía en el parágrafo del artículo noveno, lo siguiente:

“*Convenio de Estabilización.*
(...)”

Parágrafo. Para la suscripción del convenio a que se refiere el presente artículo se debe cumplir con la entrega de los siguientes requisitos:

1. *Certificado de existencia y representación legal o matrícula mercantil según sea el caso, con una vigencia no inferior a tres meses de haber sido expedido. Este certificado deberá ser renovado anualmente y cuando sea modificado. (subrayado fuera de texto)*
2. (...)”

Sin embargo, de la revisión de las carpetas de cada una de las agremiaciones que contaron con Convenio de Estabilización durante la vigencia 2013 (en total 76 agremiaciones), se estableció que 35 no contaban en la vigencia 2014, con certificación de existencia y representación legal actualizada, de acuerdo con la norma transcrita, igual o inferior a un año de expedición.

Lo anterior evidencia que no se dio cumplimiento a dicha disposición, lo cual denota debilidades de control y genera riesgos en la adecuada gestión de los recursos públicos trasferidos vía compensación.

• **Hallazgo N° 3 - Vigencia Convenios de Estabilización.**

El Parágrafo cuarto del Artículo Noveno del Acuerdo 07 de 2014, establece:

“Convenio de Estabilización.

Parágrafo Cuarto: en el evento en que una empresa no realice actividades de siembra y/o comercialización de algodón en un plazo máximo de 2 años, se suspenderá el convenio de estabilización-, el cual sólo podrá reactivarse, con la presentación nuevamente de la totalidad de los documentos exigidos para su suscripción.”

De la revisión efectuada a los Convenios de Estabilización vigentes en los años 2013 y 2014, se evidenciaron dos situaciones:

1. Cierre de convenios de Estabilización en el año 2014, sin que se cumpliera la condición de inactividad por un plazo máximo de dos años, ya que las empresas realizaron actividades de siembra y/o comercialización en la vigencia 2013:
 - Agroesperanza recibió Compensación por 129 toneladas por un valor de \$18.080.860
 - Sociedad Sinuagro Ltda. recibió Compensación por 78 toneladas por un valor de \$10.862.740
 - Abonos y Semillas Cereté S.A.S recibió Compensación por 40 toneladas por un valor de \$5.540.920
 - Agrocotorra Ltda. recibió Compensación por 111 toneladas por un valor de \$15.498.420
 - Inversiones Agro Arrieta Vargas & Cía. S. en C., recibió Compensación por 123 toneladas por un valor de \$17.227 980
 - Inversiones Agropecuarias de Codazzi – Invercor recibió Compensación por 236 toneladas por un valor de \$33.020.680
 - Arca S.A.S. recibió Compensación por 58 toneladas por un valor de \$8.073.940
 - Coprocosta Ltda. recibió Compensación por 67 toneladas por un valor de \$9.436.140

2. No hay concordancia entre la relación de convenios en estado activo suministrada a la CGR y el estado de los mismos efectivamente verificado

con los documentos soportes de cada una de las carpetas de los convenios. En este sentido se observó que aparecen unos convenios con el soporte del memorando de cierre; sin embargo, la relación mencionada los muestra como activos así:

- Comercializar B.R S.A.
- Agro representaciones Ltda.
- CI Córdoba S.A.S.
- Sagricor Ltda.
- Coagrince Ltda.
- Agro Inversiones B&V S.A.S.
- Agronegocios Ranchería S.A.
- Agropecuaria Comercial Ranchería S.A.S.
- Asociación nacional de productores y procesadores de yuca (ANPPY)
- Luz Mila Palma Caballero (Agrojohana)
- Agriproyectos S.A.S.
- Agropecuaria Villa Diana Ltda.
- C.I. Fibras y granos Ltda.
- Coagrocor
- Hergon Agro Ltda.
- Coalgonal Ltda.
- Sopeagro Ltda.
- Agricaribe S.A.
- Almagranel S.A.

Todo lo anterior obedece a deficiencias de control y seguimiento a los convenios de Estabilización, en cuanto a su vigencia y aplicación de causales de cierre, lo cual con lleva a inconsistencia en la información reportada para cada uno de ellos.

CAPITULO II.

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CACAO – FEP CACAO

1. HECHOS RELEVANTES

A la fecha y desde el segundo semestre de 2014, el Fondo de Estabilización de Precios del Cacao – FEP Cacao, no ha realizado operaciones de Compensación, teniendo en cuenta que el Comité Directivo de este Fondo, según Acta No. 95 del 27 de marzo de 2014, solicitó conformar un grupo de trabajo integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Fedecacao como administrador y el FEP, con el fin de revisar el mecanismo de estabilización en la modalidad ex post debido a que se estableció que el mecanismo y el reglamento para otorgarlas presentaban imperfecciones respecto a que se debía liquidar con la fecha del Documento de Exportación – DEX; no incluir los costos logísticos de exportación porque hacen que la franja se incremente y calcular un promedio móvil de 12, 24 o 36 meses, sumar una amplitud de banda basada en la desviación estándar para establecer el techo y restar la misma desviación estándar para el piso de esa banda, principalmente.

La administración del FEP en reunión del Comité Directivo del 6 de diciembre de 2014, presentó el estudio al mecanismo de estabilización, al que los miembros de este Comité solicitaron análisis adicionales, con el fin de lograr que los aportes realizados por el Fondo, en caso de Compensaciones, o por los exportadores en caso de las Cesiones, se ajusten lo máximo posible a las condiciones del mercado, sin que intervengan factores externos que puedan distorsionar lo compensado o lo cedido.

El mecanismo actualmente ya se encuentra diseñado de acuerdo con lo solicitado por el Comité Directivo del FEP, pero no ha podido ser aprobado para empezar a ser aplicado y reactivar los mecanismos de estabilización, debido a que en el año 2015 se cumplió el periodo de los miembros de este Comité y aún no se ha reglamentado el procedimiento para la elección de los miembros de las Juntas Directivas de los Fondos Parafiscales, de conformidad con la establecido en el Parágrafo 3° del artículo 106 de la Ley 1753 del 2015, por medio del cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, en los siguientes términos: *“Los miembros de las juntas directivas de los fondos que manejen recursos parafiscales, distintos a aquellos que representen a entidades públicas, deberán ser elegidos por medios democráticos que garanticen la participación de los gravados con la cuota parafiscal respectiva”*(Subrayado fuera del texto).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Así mismo, en las dos (2) vigencias auditadas por la CGR no se otorgaron cesiones, teniendo en cuenta lo informado por el FEP respecto a que, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Comité Directivo, el precio del cacao no superó el techo de la franja para permitir el cobro de esta contribución.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
EDWARD BAQUERO LÓPEZ
Presidente Ejecutivo
Federación Nacional de Cacaoteros – Fedecacao
Administrador: Fondo de Estabilización de Precios del Cacao – FEP Cacao
Ciudad.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Actuación Especial (PVCF 2015), al Fondo de Estabilización de Precios del Cacao – FEP Cacao, vigencias fiscales 2013 y 2014, a través de la evaluación de los resultados de su gestión respecto del cumplimiento del contrato de administración firmado entre la Federación Nacional de Cacaoteros – Fedecacao, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), así como de la normatividad aplicable, los convenios de estabilización suscritos, cumplimiento del reglamento operativo para acceder a los mecanismos de estabilización, verificación a las operaciones de estabilización y cumplimiento de las decisiones tomadas por el Comité Directivo del FEP Cacao, como máximos órganos de administración; con el fin de contribuir al mejoramiento continuo del auditado en el uso de los recursos públicos y en el cumplimiento de la misión asignada.

Es responsabilidad del Administrador del Fondo, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República en este caso consiste en emitir un concepto sobre los resultados de la gestión realizada por el Administrador por las vigencias 2013 y 2014, de conformidad con los aspectos señalados anteriormente.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA's), y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la Actuación Especial para obtener una seguridad razonable para emitir un concepto, sobre el resultado de las gestiones realizadas por el Administrador.

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

En desarrollo de la Actuación Especial no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la misma.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

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

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

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente actuación especial, se establecieron cuatro (4) hallazgos Administrativos, sin connotación Penal, Fiscal o Disciplinaria.

Bogotá D.C.,

17 DIC. 2018


ANDRES BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Juan Carlos Abuabara Eljadue – Supervisor de Auditoría
Lina Yadira Gómez Martínez – Responsable Auditoría

3. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Fondo de Estabilización de Precios del Cacao – FEP Cacao

El Decreto 1226 de 1989 autorizó el funcionamiento de los Fondos de Estabilización de Precios de productos agropecuarios de exportación, los cuales inicialmente se orientaron exclusivamente a financiar la estabilización de precios de exportación de los productos básicos de origen agropecuario, lo cual fue reglamentado mediante Resoluciones Nos. 0529 de 1989 y 053 de 1990 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Posteriormente, el parágrafo único del artículo 37 de la Ley 106 de 1991, permitió que el Gobierno Nacional transformara los Fondos de Estabilización de Precios de Exportación de Cacao y Algodón, en Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, en los términos de esta Ley.

Con base en lo anterior, mediante Decreto 1485 de 2008, el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural transformó el Fondo de Estabilización de Precios de Exportación del Cacao, en el Fondo de Estabilización de Precios del Cacao, que empezó a operar conforme a los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993.

El FEP Cacao es una Cuenta Especial, sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993, administrada desde el año 2010 por la Entidad Gremial Administradora denominada Fondo de Fomento, Fedecacao, según contrato No. 20100055 del 26 de enero de 2010, suscrito con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, por cinco años prorrogables e incorporada a la Federación para el manejo de los recursos de las operaciones de estabilización de precios del sector cacaotero, bien sea para pagar las Compensaciones o coberturas a los productores, vendedores o exportadores, según sea el caso; así como recaudar las Cesiones que estos mismos actores deban hacer conforme al comportamiento del mercado. El control y vigilancia administrativa es ejercida por el MADR como en los demás FEP.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 101 de 1993, los Fondos de Estabilización de Precios tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional de grano e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes.

Las operaciones de estabilización que realiza el Fondo están orientadas a nivelar el precio medio por las ventas que realicen a los mercados de consumo. Esto se

logra aplicando Cesiones cuando el precio internacional del mercado sea superior al precio de referencia o Compensaciones cuando dicho precio sea inferior.

Estas operaciones se aplican de acuerdo con la siguiente posición arancelaria y al tipo y destino del grano; así:

Los productos sujetos de estabilización serán los clasificados por la partida arancelaria 18.01:

- 1801001000 cacao crudo en grano, entero o partido.
- 1801001100 cacao crudo en grano, entero para siembra.
- 1801001900 los demás cacaos crudos en grano, entero o partido.
- 1801002000 cacao tostado en grano, entero o partido.

Para acceder a los mecanismos de Cesión y Compensación que se pagan con recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Cacao – FEP Cacao, los exportadores de Cacao en Grano (partida arancelaria 18.01), deben suscribir un convenio de estabilización, documento en el cual se establecen las condiciones y compromisos que adquiere el productor, vendedor o exportador con Fedecacao como Entidad Administradora, para acceder a estos mecanismos, siendo un requisito obligatorio para la exportación de cacao exigido por la DIAN.

El FEP Cacao inicio operaciones el 6 de febrero de 2013, con el reconocimiento de un cupo inicial de 2.000 toneladas de cacao en grano para el mercado de exportación, de acuerdo con unas zonas priorizadas; así:

Tabla No. 01. Zonas Priorizadas Cupo Exportación

| Zona de Producción | Volumen Máximo a Compensar (Ton) |
|--------------------|----------------------------------|
| Santander | 888.0 |
| Nariño | 222.0 |
| Huila | 177.0 |
| Arauca | 133.0 |
| Norte de Santander | 133.0 |
| Tolima | 90.0 |
| Antioquia | 90.0 |
| Otros | 267.0 |
| Total | 2000.0 |

FUENTE: Fedecacao

El Fondo se nutre con recursos de su patrimonio, los provenientes de las cesiones de estabilización, los que aporten las entidades públicas o personas naturales de acuerdo con los convenios que se celebren en desarrollo del objeto del Fondo, los rendimientos de las inversiones temporales, los aportes del Fondo de Fomento

Cacaotero, el producto de las sanciones impuestas a los productores, vendedores o exportadores por incumplimiento de sus obligaciones con el FEP, por la venta o liquidación de sus activos o inversiones, los que sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación para su capitalización y los provenientes de cooperación técnica internacional.

Mediante Acuerdos No. 004 y 005 del 28 de febrero de 2013, el Comité Directivo aprobó la metodología y el Reglamento Operativo para las operaciones de Estabilización del FEP - Cacao.

Para efectos de la dirección, administración y apoyo técnico el FEP Cacao cuenta con un Comité Directivo, una entidad administradora y una Secretaria Técnica.

En los dos años y medio que lleva funcionando el FEP Cacao, no ha recibido ingresos por concepto de la contribución parafiscal, teniendo en cuenta que no han existido cesiones por parte de los exportadores, debido a que los precios por tonelada han estado más altos en el país que en el exterior, situación que se puede revertir en este año (2015), debido a buenos precios internacionales y a la devaluación del peso.

Presupuesto

Los ingresos del FEP – Cacao, para la vigencia 2013 se estimaron en \$10.993.9 millones, de los cuales ingresaron efectivamente \$10.785.9 millones, correspondientes al 98.1%, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla No. 02. Presupuesto de Ingresos - vigencia 2013

| INGRESOS | PRESUPUESTO APROBADO (millones) | PRESUPUESTO EJECUTADO (millones) | EJECUCIÓN (%) |
|-------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|---------------|
| Superávit de la Reserva de Estabilización | 10.318,9 | 10.318,9 | 100,0 |
| Ingresos Financieros | 540 | 466,9 | 86,5 |
| Intereses Financieros | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Mecanismos de Cesión | 135 | 0,0 | 0,0 |
| Otros Ingresos | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 10.993,9 | 10.785,8 | 98,1 |

Fuente: Fedecacao – FEP Cacao

Para la vigencia 2013, el Comité Directivo del FEP Cacao, aprobó un presupuesto definitivo de gastos por \$1.808,6 millones, de los cuales \$1.640 millones se destinaron a gastos de inversión y \$168,6 millones a gastos de funcionamiento, ejecutándose \$991,5 millones y \$147,2 millones, respectivamente, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 03. Presupuesto de Gastos - vigencia 2013

| GASTOS | PRESUPUESTO APROBADO (millones) | PRESUPUESTO EJECUTADO (millones) | EJECUCIÓN (%) |
|--------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|---------------|
| Gastos Generales | 150,9 | 147,1 | 97.5 |
| Servicios Personales | 107,6 | 104,7 | 97.3 |
| Servicios Generales | 43,2 | 24,7 | 57.2 |
| Cuota de Administración | 17,6 | 17,6 | 100.0 |
| Gastos de Inversión | 1.640 | 991,5 | 60.5 |
| Mecanismos de Compensación | 1.640 | 991,5 | 60.5 |
| Total | 1.808,6 | 1.138,6 | 63.0 |

Fuente: Fedecacao – FEP Cacao

De acuerdo con lo informado por Fedecacao en el Acuerdo de Cierre Presupuestal de la vigencia 2013, la ejecución presupuestal respecto a la inversión, fue baja, alcanzando el 60.5% de lo inicialmente proyectado, debido principalmente a la volatilidad del precio internacional de la Bolsa de Nueva York (precio de referencia del Fondo), impidiendo que se generaran las compensaciones de estabilización proyectadas, adicional a la revaluación del peso. Estos dos aspectos principalmente propiciaron un escenario que impidió que las empresas colocaran su producto en los mercados internacionales.

Los ingresos para la vigencia 2014 se estimaron en \$10.097,2 millones, de los cuales ingresaron efectivamente \$10.049,3 millones, correspondiente al 99.5%, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 04. Presupuesto de Ingresos - vigencia 2014

| INGRESOS | PRESUPUESTO APROBADO (millones) | PRESUPUESTO EJECUTADO (millones) | EJECUCIÓN (%) |
|-------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|---------------|
| Superávit de la Reserva de Estabilización | 9.647,2 | 9.647,2 | 100.0 |
| Ingresos Financieros | 400 | 402 | 100.52 |
| Mecanismos de Cesión | 50 | 0.0 | 0.0 |
| Otros Ingresos | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Total | 10.097,2 | 10.049,3 | 99.5 |

Fuente: Fedecacao – FEP Cacao

Respecto al presupuesto de gastos del 2014, el Comité aprobó una partida definitiva por valor de \$475,7 millones, de los cuales \$348,6 millones se destinaron a gastos de inversión y \$127,1 millones a gastos de funcionamiento, ejecutándose \$337,3 millones y \$119,6 millones, respectivamente, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 05. Presupuesto de Gastos - vigencia 2014

| GASTOS | PRESUPUESTO APROBADO (\$) | PRESUPUESTO EJECUTADO (\$) | EJECUCIÓN (%) |
|--------------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------|
| Gastos Generales | 108,6 | 101,1 | 93.1 |
| Servicios Personales | 78,9 | 76 | 96.3 |
| Servicios Generales | 29,6 | 25 | 84.5 |
| Cuota de Administración | 18,4 | 18,4 | 100.0 |
| Gastos de Inversión | 348,5 | 337,3 | 96.8 |
| Mecanismos de Compensación | 348,5 | 337,3 | 96.8 |
| Total | 475,6 | 456,9 | 96.1 |

Fuente: Fedecacao – FEP Cacao

Respecto al año 2014, se mantienen las mismas condiciones del año 2013, lo cual se ve reflejado en la disminución de las solicitudes de Compensación, al pasar de treinta y cinco (35) en 2013, a veinticinco (25) en 2014, adicional a que en el segundo semestre del 2014 no se efectuaron operaciones de estabilización debido a que, como se informó anteriormente, el mecanismo se encontraba en proceso de revisión por el Comité Directivo del FEP Cacao.

Convenios de Estabilización

Durante la vigencia 2013, Fedecacao como administrador del FEP Cacao, suscribió once (11) convenios de estabilización con diferentes empresas comercializadoras y exportadoras de cacao; así:

Tabla No. 06. Convenios Suscritos 2013

| Convenio No. | Fecha | Empresa |
|--------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 6 de marzo de 2013 | Compañía Colombiana Agroindustrial |
| 2 | 8 de marzo de 2013 | Gran Colombia Trading Ltda. |
| 3 | 11 de marzo de 2013 | Comercializadora Internacional Cacaos de Colombia S.A.S. |
| 4 | 12 de marzo de 2013 | Sucesores de Jose Jesús Restrepo & Cía. S.A. - Casa Luker |
| 5 | 15 de marzo de 2013 | Asociación de Productores Agroforestales de Acandi - APROCAFA |
| 6 | 5 de abril de 2013 | Expogranos Santander S.A.S. |
| 7 | 5 de abril de 2013 | Colcocoa S.A.S. |
| 8 | 28 de junio de 2013 | Cooperativa Cafetera del Nororiente Colombiano Ltda. - COOPECAFENOR LTDA |
| 9 | 24 de junio de 2013 | Cacao de Colombia S.A.S. |
| 10 | 27 de junio de 2013 | Fedecacao "Hernando Mendez Valenzuela, Presidente Junta Directiva" |
| 11 | 11 de septiembre de 2013 | Grupo BIZ COLOMBIA S.A.S. |

Fuente: FEDECACAO – FEP Cacao

En el año 2014, se suscribieron dos (2) convenios de estabilización, así:

Tabla No. 07. Convenios Suscritos 2014

| Convenio No. | Fecha | Empresa |
|--------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 25 de abril de 2014 | Corporación de Servicios de Asistencia Técnica Las Varas - CORPOTEVA |
| 2 | 28 de abril de 2014 | Asociación para el Fortalecimiento del Darién y el Caribe Colombiano - MONTE BRAVO |

Fuente: FEDECACAO – FEP Cacao

En este sentido, a 31 de diciembre de 2014, en el FEP Cacao existían doce (12) convenios de estabilización vigentes; aunque se indica que en el año 2013 se contó con un contrato adicional suscrito con la empresa CI Cacaos de Colombia, a la cual se le pagó una Compensación en esa vigencia, pero posteriormente fue liquidada y el convenio fue cancelado.

Es importante resaltar que existen empresas que a pesar de tener convenios firmados no han sido acreedoras a los mecanismos de Compensación por no haber exportado, como es el caso de Corpoteva, Coopecafenor y Grupo Biz de Colombia, entre otras.

En las dos vigencias a auditar se realizaron sesenta (60) operaciones de Compensación por valor de \$1.328,8 millones, correspondiente a la exportación de 4.355,9 toneladas de cacao, de las cuales se exportaron en 2013, 2.655,9 toneladas y en 2014, 1.700 toneladas, para unas compensaciones de \$991,5 millones, correspondientes a treinta y cinco (35) operaciones, y \$337,3 millones representados en veinticinco (25) operaciones, respectivamente, como se observa en las siguientes tablas:

Tabla No. 08. Compensaciones otorgadas 2013

| Empresa | Número de Compensaciones | Valor (millones) Compensaciones |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Compañía Colombiana Agroindustrial | 15 | 366,5 |
| Sucesores de Jose Jesús Restrepo & Cía. S.A. - Casa Luker | 9 | 503 |
| Colcocoa S.A.S. | 1 | 2.5 |
| Gran Colombia Trading Ltda. | 3 | 36.3 |
| C.I. Cacaos de Colombia | 1 | 21 |
| Asociación de Productores Agroforestales de Acandi-APROCAFA | 1 | 4.9 |
| Expogranos Santander S.A.S. | 5 | 57 |
| Total | 35 | 991.5 |

Fuente: FEDECACAO – FEP Cacao

Tabla No. 09. Compensaciones otorgadas 2014

| Empresa | Número de Compensaciones | Valor (millones) Compensaciones |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Compañía Colombiana Agroindustrial | 10 | 197.3 |
| Sucesores de Jose Jesús Restrepo & Cía. S.A. - Casa Luker | 3 | 98.4 |
| Colcocoa S.A.S. | 6 | 35.6 |
| Gran Colombia Trading Ltda. | 5 | 4.2 |
| Fedecacao | 1 | 1.6 |
| Total | 25 | 337.3 |

Fuente: FEDECACAO – FEP Cacao

De acuerdo con lo informado por el FEP Cacao, el Comité Directivo según Acta No. 95 del 27 de marzo de 2014, solicitó conformar un grupo de trabajo integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Fedecacao como administrador y el FEP, con el fin de revisar el mecanismo de estabilización en la modalidad ex post, revisión que fue presentada en la reunión No. 96 del 10 de julio de 2014, indicando este comité que el mecanismo y el reglamento presentaban imperfecciones en relación a lo siguiente:

- Liquidar con la fecha del Documento de Exportación – DEX.
- No incluir los costos logísticos de exportación porque hacen que la franja se incremente.
- Calcular un promedio móvil de 12, 24 o 36 meses, sumar una amplitud de banda basada en la desviación estándar para establecer el techo y restar la misma desviación estándar para el piso de esa banda.

La administración del FEP en reunión del Comité Directivo del 6 de diciembre de 2014 presentó el estudio al mecanismo de estabilización, y los miembros de este Comité solicitaron análisis adicionales, con el fin de lograr que los aportes realizados por el Fondo, en caso de Compensaciones o por los exportadores en caso de las Cesiones, se ajusten lo máximo posible a las condiciones del mercado, sin que intervengan factores externos que puedan distorsionar lo compensado o lo cedido.

4. ALCANCE DE LA ACTUACION ESPECIAL

La evaluación se enfocó a las siguientes actividades desarrolladas por el Administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Cacao - FEP Cacao, vigencias 2013 y 2014:

- Cumplimiento de las cláusulas contractuales del contrato de administración 055 de 2010, sus prórrogas, adiciones y/o modificaciones.
- Acatamiento a las decisiones del órgano máximo de dirección y directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (responsable de la vigilancia administrativa).
- Verificación de gastos y registros, así como la constitución de la reserva de estabilización.
- Convenios de estabilización suscritos como requisito para acceder a los mecanismos de estabilización vigentes en los años 2013 y 2014.
- Verificación de las operaciones de estabilización de los años 2013 y 2014, en cumplimiento del reglamento operativo.

Adicionalmente, se realizó análisis a los recursos pagados por compensaciones a las entidades que exportaron el cacao en grano, y que cumplieron los requisitos exigidos por el FEP - Cacao, con base en el cruce de información entre los libros auxiliares, movimiento de cuentas e información registrada en los estados financieros, para las vigencias 2013 y 2014.

5. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada por la CGR, a la gestión del Fondo de Estabilización de Precios del Cacao para las vigencias 2013 y 2014, en cuanto al cumplimiento de normas y demás disposiciones vigentes aplicables en los diferentes aspectos de la administración, los mecanismos de estabilización, el acatamiento de las decisiones del Comité Directivo y en general las actividades desarrolladas por el FEP Cacao, se conceptúa que:

De conformidad con la revisión de la documentación, informes, actas y registros, se establece que lo actuado por el administrador del Fondo de Estabilización de precios del Cacao, durante las vigencias 2013 y 2014, respecto de las materias descritas en el alcance de la presente Actuación Especial, es concordante con las normas aplicables a su operación y con los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Los registros de las operaciones relacionadas con la Compensación, son consistentes con los documentos soportes de las mismas y concordantes con las directrices del Comité Directivo y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

No obstante lo anterior, se determinaron debilidades de control contenidas en cuatro (4) hallazgos de carácter administrativo, las cuales se presentan en el cuerpo del informe.

6. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.

Se realizaron verificaciones y análisis sobre los documentos, contratos, informes, actas, operaciones de estabilización y al cumplimiento del reglamento operativo y demás normas aplicables.

Se evaluaron los trece (13) convenios suscritos por las diferentes empresas exportadoras con la Federación Nacional de Cacaoteros, como administradora del FEP Cacao; así como las sesenta (60) operaciones de compensación realizadas en las dos vigencias auditadas (2013 y 2014). De las revisiones realizadas a los documentos soportes de los convenios y/o compensaciones se establecieron los hallazgos que se relacionan a continuación:

- **Hallazgo No. 01 - Firma de los Convenios de Estabilización Nos. 03 y 10 de 2013 y 13 de 2014.**

El convenio No. 03 suscrito entre Fedecacao como administrador del FEP y C.I. Cacaos de Colombia, fue firmado el 11 de marzo de 2013 por el Suplente del Gerente de C.I. Cacaos, quien además se desempeñaba como Gerente Técnico de Fedecacao.

El Gerente de la C.I. Cacaos de Colombia, de acuerdo con el Certificado de Cámara de Comercio de Barrancabermeja, expedido el 12 de marzo de 2013, fue a quien la Junta Directiva de la comercializadora autorizó para que suscribiera el Convenio mencionado, conforme con la certificación expedida por el Secretario de dicha Junta, el 14 de marzo de 2013 (la cual adicionalmente es posterior a la firma del convenio); sin encontrarse en los documentos allegados autorización que le permitiera al Suplente del Gerente firmar este documento.

Al no estar autorizado el Suplente del Gerente para suscribir este tipo de documentos, se generaron riesgos que eventualmente pudieron afectar la legalidad del negocio, al no haberse dado estricto cumplimiento a las disposiciones legales, reglamentarias y/o estatutarias.

Una circunstancia similar se presentó respecto del Convenio No. 10 del 27 de junio de 2013, suscrito entre Fedecacao como administrador del FEP Cacao y Fedecacao como exportador de grano, en el cual, quien suscribe el convenio, como representante de esta última, es el Presidente de la Junta Directiva, sin que repose autorización expresa por parte de dicha Junta para que adelante la negociación y sin tener esta facultad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de los Estatutos de la Federación Nacional de Cacaoteros.

Igualmente, respecto al Convenio No. 13 del 28 de abril de 2014, suscrito entre Fedecacao como administrador del FEP Cacao y la Asociación para el Fortalecimiento del Darién y el Caribe Colombiano - Monte Bravo, se evidenció que a la fecha de suscripción del convenio el Representante Legal de la Asociación no estaba facultado para adelantar esta gestión, a pesar que en el Acta No. 009 del 28 de abril de 2014, se autorizó al Representante para que firmara el convenio con el FEP Cacao, pero esta acta no se aprobó ese día como se indica en la misma, debido a que fue virtual y se propuso que una vez enviados los soportes a los miembros de la Junta Directiva, se daban dos (2) días, a partir del 29 de abril y hasta el 30 de abril de 2014, para recibir la votación virtual aprobando o desaprobandos los puntos del orden del día y el acta. Es decir, a la fecha del convenio no estaba facultado el Representante Legal de la Compañía.

Las anteriores situaciones denotan deficiencias de control de las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la firma de los convenios de estabilización de precios. Esta situación generó riesgos frente a la validez jurídica de los negocios mencionados.

- **Hallazgo No. 2 - Vigilancia de los Convenios.**

Fedecacao, como administrador del FEP Cacao, suscribió durante la vigencias 2013 y 2014, una serie de convenios con exportadores de cacao que tienen como objeto el compromiso de los exportadores respecto al cumplimiento del reglamento y la metodología vigentes para las operaciones de estabilización, con el fin de acceder a los mecanismos de compensación que se paguen con los recursos del Fondo, y ser sujetos de cesión, por las operaciones de exportaciones de cacao en grano que realicen de acuerdo con la metodología para las operaciones de estabilización de precios aprobadas por el Comité Directivo.

El artículo Décimo de dichos convenios estableció que la vigilancia del mismo sería ejercida por el administrador del recurso parafiscal o su representante, en este caso el Presidente de Fedecacao; para el caso del Convenio No. 03 del 2013 suscrito con C.I. Cacaos de Colombia, el Presidente de Fedecacao a su vez era el primer renglón de la Junta Directiva de la empresa, lo cual generaba un presunto conflicto de intereses.

Para este Convenio se evidenció, igualmente, la inobservancia de lo establecido en el Acuerdo No. 004 del 28 de febrero de 2013, mediante el cual se aprobó la metodología para las operaciones de estabilización del FEP Cacao y el Acuerdo No. 005 de la misma fecha, donde se aprobó el reglamento Operativo de estas operaciones, encontrándose las siguientes situaciones:

- La expedición del Certificado de Existencia y Representación Legal o de Calidad de Comerciante como Persona Natural, expedido por la Cámara de Comercio de El Exportador, fue posterior a la fecha de firma del convenio (12 de marzo de 2013).
- La Junta Directiva con posterioridad a la firma del convenio según constancia del 14/03/2013, firmada por el secretario de la J.D. (Eduardo Ramírez Rincón), autorizó al Gerente de la C.I. Cacaos de Colombia a suscribir un contrato con el FEP Cacao con el fin de obtener compensaciones y realizar cesiones. Según el certificado de la Cámara de Comercio del 12/03/2013, el Gerente era el señor Carlos Antonio Páez Ramírez y el Gerente Suplente el señor Jacob Rojas, siendo este quien firmó dicho convenio sin reposar algún soporte que autorizara al suplente a suscribir dicho documento.
- Paz y salvo expedido por Fedecacao por el pago de la Cuota de Fomento Cacaotero se expide el 14 de marzo de 2013, días después de la firma del convenio.
- Certificado expedido por el contador que acredita el cumplimiento en el pago de los aportes a seguridad social y aportes parafiscales de sus trabajadores; se expide el 14 de marzo de 2013, posterior a la firma del convenio.
- Certificado de Antecedentes Disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación y Certificado de Antecedentes Fiscales expedido por la Contrataría General de la República; se consultan con posterioridad a la firma del convenio, el 13 de marzo de 2013.
- La consulta al Boletín de Deudores Morosos del Estado - BDME, de la Contaduría General, reportó que la compañía se encontraba reportada en el BDME. En virtud de ello la Secretaria Técnica del FEP Cacao, mediante oficio No. 01039/13 del 15 de marzo de 2013, eleva consulta al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del MADR, a lo cual este funcionario indicó en oficio del 2 de abril de 2013 que esta situación no configuraba impedimento para la firma de los convenios de estabilización. La consulta y por ende la respuesta es posterior a la firma del convenio 15 de marzo y 2 de abril de 2013, respectivamente.

Este escenario se repite en el Convenio No. 10 del 27 de junio de 2013, suscrito entre Fedecacao como administrador del FEP Cacao, y Fedecacao como exportador, donde funge como Representante Legal de esta última, el Presidente de la Junta Directiva de la Federación, asignándole la vigilancia del convenio al

administrador del FEP y a quien a su vez depende directamente de la Junta Directiva, lo cual generaba un presunto conflicto de intereses que pudo afectar el debido ejercicio de vigilancia del mismo y llevar a que se presenten las situaciones aquí descritas, encontrándose que el Certificado de Existencia y Representación Legal o de Calidad de Comerciante como Persona Natural, expedido por la Cámara de Comercio de El Exportador, tiene como fecha de impresión el 28 de junio de 2013, siendo posterior a la firma del convenio.

Adicional a los anteriores dos (2) convenios donde la relación contractual es entre Fedecacao como administrador del FEP Cacao, y Fedecacao o empresas constituidas por la Federación como exportadores de grano; se evidenció que existen algunos convenios, donde los documentos requeridos para su suscripción se entregaron con posterioridad a la firma de los mismos, incumpliendo igualmente lo establecido en el reglamento y metodología vigente (Acuerdos 004 y 005 de 2013), así:

- Convenio No. 09, suscrito el 24 de junio de 2013 entre Fedecacao como administrador del FEP Cacao, y Cacao de Colombia S.A.S., donde el Certificado expedido por el representante legal y el revisor fiscal o contador que acredita el cumplimiento en el pago de los aportes a seguridad social y aportes parafiscales de sus trabajadores, fue del 27 de junio de 2013, posterior a la firma del convenio.
- Convenio No. 11 del 11 de septiembre de 2013, suscrito entre Fedecacao como administrador del FEP Cacao, y el Grupo BIZ COLOMBIA S.A.S., donde el paz y salvo lo expide la Federación por el pago de la Cuota de Fomento Cacaotero el 12 de septiembre de 2013.
- Convenio No. 12 del 25 de abril de 2014, suscrito entre Fedecacao como administrador del FEP Cacao, y la Corporación de Servicios de Asistencia Técnica Las Varas - Corpoteva, empresa que entregó el Certificado de Antecedentes Disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación, de manera posterior a la firma del convenio, el cual tenía como fecha de expedición el 1° de agosto de 2014.
- Convenio No. 13 del 28 de abril de 2014, suscrito entre Fedecacao como administrador del FEP Cacao, y la Asociación para el Fortalecimiento del Darién y el Caribe Colombiano - Monte Bravo, empresa que entregó con posterioridad a la firma del convenio el Certificado de Antecedentes Disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación con fecha de expedición 30 de abril de 2014, y el paz y salvo expedido por Fedecacao por el pago de la Cuota de Fomento Cacaotero, con fecha 9 de mayo de 2014.

Las anteriores situaciones denotan deficiencias de control de las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la firma de los convenios de estabilización de precios, por lo cual no se manejaron adecuadamente los riesgos que pretenden mitigar o prevenir dichos controles.

- **Hallazgo No. 3 - Cobro de Compensaciones AV 077-13**

La Federación Nacional de Cacaoteros - Fedecacao, solicitó el cobro de una Compensación resultante del Aviso de Venta AN 077-13, el 9 de diciembre de 2013, pero a pesar de ser la entidad que desarrolló la metodología para las operaciones de estabilización del FEP Cacao y el reglamento Operativo de estas mismas, mediante Acuerdo No. 004 y 005 del 28 de febrero de 2013; la Secretaría Técnica del FEP Cacao, en oficio No. 01167/13, le informa a Fedecacao que incumplió con lo establecido en el artículo 9° capítulo 2° del Reglamento Operativo, respecto a que la fecha de embarque no es acorde con la del aviso de venta, y le solicita anexar una serie de documentos faltantes como lo establece dicho reglamento (formato original debidamente firmado del cobro de compensación; original de la factura de cobro a nombre de Fedecacao - FEP Cacao; original de la certificación bancaria y paz y salvo expedido por Fedecacao), con el fin de proceder al pago de la Compensación.

La Federación anexó lo solicitado hasta el 8 de abril de 2013, es decir casi cuatro (4) meses después de la solicitud realizada; adicionalmente el paz y salvo por concepto de pago de Cuota de Fomento es de febrero, por lo que le solicitan que lo actualicen a marzo y en el DEX se diligencia incorrectamente el convenio suscrito con la Federación, siendo el No. 10 de 2013 y no el No. 17, como se registra en este documento, generando un desgaste administrativo adicional al Fondo de Estabilización y evidenciándose el incumplimiento por parte de Fedecacao como entidad administradora del Fondo, de los requisitos establecidos por ella misma para acceder a una compensación.

De la evaluación a los Contratos de Prestación de Servicios del Secretario Técnico del FEP Cacao, así como del asistente del mismo, se determinó el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 4 - Nombramiento Secretario Técnico del FEP**

El Artículo 44, Capítulo VI de la Ley 101 de 1993, estableció que cada Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros tendrá un secretario técnico, que será designado por su Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado.

El secretario técnico podrá ser también el ordenador de gastos del Fondo; adicionalmente, ordenó que las secretarías técnicas deberán estar integradas con personal de alta calificación profesional, que en forma permanente elaborarán los estudios, propuestas y evaluaciones técnicas requeridas para el funcionamiento y eficiencia administrativa de los Fondos de Estabilización.

A pesar de lo anterior, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Cacao - FEP Cacao, en sesión extraordinaria del 1° de septiembre de 2011, surtió el proceso de selección de la Secretaria Técnica del FEP Cacao, habiendo recibido dos (2) hojas de vida, una de ellas la de la asistente de la Secretaria Técnica de ese momento, la cual y después de una serie de discusiones incluidas las de orden presupuestal y la de experiencia en el sector cacaotero optó, con el con el voto favorable del delegado del Ministro de Agricultura, contratar a esta persona.

Revisando la hoja de vida se evidencia que la persona escogida como Secretaria Técnica del FEP acredita como educación un título de Técnico Laboral en Administración y Finanzas, programa con duración total de 1.200 horas, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 101 de 1993, ya que la contratista no reunía los conocimientos técnicos especializados que permitieran desarrollar a cabalidad el objeto del contrato y las más de cuarenta funciones específicas establecidas en el mismo, que son de una alta complejidad técnica.

Lo anterior pudo haberse originado por la falta de un Manual de Funciones y Competencias Laborales, donde se indica claramente los requisitos, calidades y cualidades de los empleados, por cada uno de los cargos existentes en el FEP Cacao, generando riesgos en la debida ejecución de las funciones asignadas al cargo.

CAPITULO III.

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS PARA EL PALMISTE, EL ACEITE DE PALMA Y SUS FRACCIONES – FEP PALMERO

1. HECHOS RELEVANTES

Las operaciones de estabilización a cargo del Fondo consisten en: Cesiones: cuando el precio internacional del mercado o grupo de mercados sea superior al precio de referencia; y Compensaciones: cuando el precio internacional del mercado o grupo de mercados es inferior al precio de referencia

Al considerar los cambios en los mercados internacionales, el mercado local y la experiencia acumulada en la operación del FEP Palmero, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, consideró conveniente reformar la metodología para el establecimiento del precio de referencia o franja de precios de referencia de los productos a someter a operaciones de estabilización, de forma que dichas operaciones se ejecuten bajo un esquema ex post, es decir efectuando el cálculo de las Cesiones y Compensaciones una vez haya terminado el periodo comercial, con lo que se pretende, *“promover entre los productores, vendedores o exportadores de los aceites de palma y/o palmiste un mayor seguimiento de las fluctuaciones de los precios internacionales, de la tasa de cambio y de los fundamentales de los mercados y le permitirá al FEP Palmero observar mejor el principio de indiferencia que rige su arbitraje entre los mercados sujetos a operaciones de estabilización”*³.

Fedepalma considera que con el cambio en la metodología se contribuye en la consolidación del FEP Palmero como, *“la cuenta interna del sector, en la medida en que la liquidación con posterioridad a las ventas reales de los aceites de palma, permitirá que los cálculos se efectúen con información más ajustada a las condiciones de mercado, minimizando eventuales incidencias de los indicadores de precios del Fondo en la formación de precios en el mercado local”*; además considera que la innovación permite, *“un equilibrio financiero del FEP Palmero, evitando el sesgo que pudiese generar el superávit o déficit en el cálculo de las cesiones y las compensaciones, en la medida en que las operaciones de estabilización se liquidarán con base en las ventas efectivamente declaradas para el periodo y los precios observados en los mercados internacionales de referencia”*, lo cual implica una cuenta con saldo cero, que en realidad no se da,

³ Acuerdo 218 y 219 de 2012, por los cuales se establece y reglamenta la metodología ex post para el cálculo de las operaciones de estabilización.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

por efecto de los recursos que ingresan por la aplicación de sanciones y por la corrección e intereses; adicionalmente, se anota que durante las vigencias 2013 y 2014 no se han presentado déficits en la utilidad del ejercicio.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

JENS MESA DISHINGTON

Presidente Ejecutivo

Federación Nacional de Cultivadores de Palma – Fedepalma

Ciudad.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Actuación Especial, al Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones – FEP Palmero, vigencias fiscales 2013 y 2014, a través de la evaluación de los resultados de su gestión respecto del cumplimiento del contrato de administración firmado entre la Federación Nacional de Cultivadores de Palma - Fedepalma y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), así como de la normatividad aplicable, los convenios de estabilización suscritos, el cumplimiento del reglamento operativo para acceder a los mecanismos de estabilización, verificación a las operaciones de estabilización y cumplimiento de las decisiones tomadas por el Comité Directivo del FEP Palmero, como máximos órganos de administración; con el fin de contribuir al mejoramiento continuo del auditado en el uso de los recursos públicos y en el cumplimiento de la misión asignada.

Es responsabilidad del Administrador del Fondo, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República en este caso consiste en emitir un Concepto sobre los resultados de la gestión realizada por el Administrador por las vigencias 2013 y 2014, de conformidad con los aspectos señalados anteriormente.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's), y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la Actuación Especial para obtener una seguridad razonable para emitir un Concepto, sobre el resultado de las gestiones realizadas por el Administrador.

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

En desarrollo de la Actuación Especial no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la misma.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

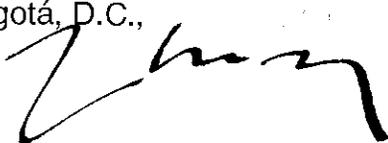
Para efectos de autorizar el registro y trasmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloria.gov.co** el documento en el cual se evidencia la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

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

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron once (11) hallazgos Administrativos, uno (1) de los cuales tiene presunta connotación Disciplinaria.

Bogotá, D.C.,



17 DIC. 2015

ANDRES BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Juan Carlos Abuabara Eljadue – Supervisor de Auditoría
Lina Yadira Gómez Martínez – Responsable Auditoría

3. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones – FEP Palmero

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que tratan sobre el sector agropecuario, fueron desarrollados a través de la Ley 101 de 23 de diciembre de 1993, “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, que Establece los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

El FEP Palmero, al igual que los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros fue creado por la Ley 101 de 1993, en desarrollo de la cual con el Decreto 2354 de 1996, modificado por los Decretos 130 de 1998 y 2424 de 2011, se creó y organizó como una cuenta de naturaleza parafiscal

El FEP Palmero es una Cuenta Especial, sin personería jurídica, incorporada al Fondo de Fomento Palmero para el manejo de los recursos de las operaciones de estabilización de precios del sector palmicultor, bien sea para pagar las Compensaciones o coberturas a los productores, vendedores o exportadores, según sea el caso; así como recaudar las Cesiones que estos mismos actores deban hacer conforme al comportamiento del mercado. El control y vigilancia administrativa es ejercida por el MADR como en los demás FEP.

De acuerdo con la Corte Constitucional, los Fondos de Estabilización, tienen por objeto: *“procurar un ingreso mensual remuneratorio 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. Para tal efecto, sus fuentes de recursos provienen, entre otras, de las Cesiones de Estabilización que los productores, vendedores o exportadores realizan cuando el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo respectivo, fuere superior al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, caso en el cual pagarán al Fondo el equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado por el Comité Directivo del Fondo con el beneplácito del Ministerio de Agricultura.”* (Sentencia T-928-10). Dichas Cesiones de Estabilización son contribuciones parafiscales según lo establece el parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 101 de 1993.

La mencionada Ley, en su artículo 36, permitió la creación de 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.

Posteriormente, para el 27 de diciembre de 1996, el Gobierno expidió el Decreto 2354 de 1996, *“por el cual se organiza el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones”*, y mencionó que funcionaría como una Cuenta Especial, sin personería jurídica, incorporada al Fondo de Fomento Palmero, creado por la Ley 138 de 1994.

Es así como para el 30 de diciembre de 1996, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Ministra de Agricultura de ese momento, decidió suscribir el contrato 217 con la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), con el objeto de, *“administración del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones establecido por el Decreto N° 2354 de 1996.”*

En lo que corresponde al FEP Palmero, sus objetivos se desprenden de las siguientes disposiciones del Artículo 7° de la Ley 138 de 1994, sobre los fines de la Cuota de Fomento Palmero:

- Promover las exportaciones del palmiste, aceite de palma y sus subproductos.
- Apoyar mecanismos de estabilización de precios de exportación para el palmiste, aceite de palma y sus subproductos, que cuenten con el apoyo de los palmicultores y del Gobierno Nacional;

Acorde con el marco legal, Fedepalma, entidad administradora del Fondo de Fomento Palmero, es también la entidad administradora del Fondo de Estabilización de Precios, para lo cual suscribió con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el Contrato 217, firmado el 30 diciembre de 1996, que cuenta con los siguientes documentos que lo han modificado o adicionado:

- Contrato Modificatorio No. 1 de fecha 17 de marzo de 1998.
- Contrato Adicional No. 2 de 02 de agosto de 2004.
- Contrato Adicional No. 3 de 02 de noviembre de 2004.
- Tercera Prorroga y Tercera Modificación, de fecha 05 de Noviembre de 2014, mediante la cual se prorroga el término de duración del Contrato 217 de 1996, hasta el 10 de noviembre del año 2024.



En la actualidad, el Contrato 217 de 1996 se prorrogó hasta el año 2024; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la administración del FEP – Palma, por Fedepalma, debe estar acorde con la Ley 1753 de 2015, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”*, artículo 106, parágrafo 3, que trata sobre la *“administración y recaudo de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras”*, y menciona expresamente: *“PARÁGRAFO 3o. Los miembros de las juntas directivas de los fondos que manejen recursos parafiscales, distintos a aquellos que representen a entidades públicas, deberán ser elegidos por medios democráticos que garanticen la participación de los gravados con la cuota parafiscal respectiva”*.

Para el cálculo de las operaciones de estabilización⁴, los indicadores de precios de referencia se derivan de los precios internacionales de estos productos y de sus sustitutos, considerando los fletes desde los respectivos referentes geográficos y los aranceles, lo cual arroja indicadores de paridad de importación para el mercado nacional, la mayoría de las veces superiores a los indicadores de precios del mercado internacional. Además, el indicador de precio de referencia para el mercado de exportación de los aceites de palma y de palmiste se forma también con base en el precio internacional de estos productos o de sus sustitutos, pero descontando los gastos de fletes internos, seguros y manejo en puertos, y contabilizando (puede sumar o restar) los diferenciales de fletes de exportación y de acceso de los productos de origen colombiano frente a los de sus competidores más relevantes.

El Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, ejecuta sus procedimientos de estabilización sobre el aceite de palma crudo y el aceite de palmiste crudo, y se aplican tanto a las ventas realizadas con destino al consumo interno (mercado colombiano), como a las realizadas en los mercados o grupos de mercados de consumo externo; así mismo, la metodología establecida por el Comité Directivo toma en cuenta las ventas históricas de los productores en los diversos mercados o grupos de mercados, estableciendo mensualmente para cada programa de estabilización, Cesiones y Compensaciones de estabilización.

Presupuesto

De acuerdo con lo establecido en el contrato de administración, la ejecución del presupuesto de gastos se efectúa en concordancia con el Plan Anual de Ingresos e Inversiones, situación que se materializa a través de la aprobación de Acuerdos de Gastos por parte del Comité Directivo, con el fin de ejercer un control presupuestal sobre los ingresos y gastos del mismo; de igual forma, las

⁴ Fuente Fedepalma

modificaciones se hacen mediante las correspondientes adiciones, reducciones y traslados, de lo cual para las vigencias 2013 y 2014 se contó con lo siguiente:

Tabla No. 1. PRESUPUESTO DE INGRESOS FEP PALMERO

| RUBRO | PRESUPUESTO 2013 ACUERDO 240 DIC/2012 | PRESUPUESTO 2014 ACUERDO 266 DIC/2013 |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| INGRESOS | | |
| Reservas de Estabilización y excedentes vig. anterior | 0 | 20.617.275.715 |
| Cesiones de estabilización | 55.280.389.627 | 85.390.000.000 |
| Intereses de mora y sanciones | | 1.280.000.000 |
| Rendimientos Financieros | 1.062.864.000 | 700.000.000 |
| Recuperación de Gastos | | 0 |
| TOTAL INGRESOS | 56.343.253.627 | 107.987.275.715 |

Fuente: FEDEPALMA

Tabla No. 2. PRESUPUESTO DE GASTOS FEP PALMERO

| RUBRO | PRESUPUESTO 2013 ACUERDO 240 DIC/2012 | PRESUPUESTO 2014 ACUERDO 266 DIC/2013 |
|--------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | 1.866.388.656 | 2.700.920.305 |
| Servicios Personales | 1.110.669.021 | 1.461.872.373 |
| Sueldos y prestaciones | 737.265.204 | 759.402.875,00 |
| Honorarios | 360.715.816 | 702.469.498 |
| Contratación de servicios | 12.688.000 | 0 |
| GASTOS GENERALES | 755.719.635 | 1.239.047.932 |
| Impresos y publicaciones | 47.840.000 | 60.000.000 |
| Materiales y suministros | 8.320.000 | 8.569.600 |
| Transportes, fletes y acarreos | 8.424.000 | 14.135.720 |
| Capacitación | 6.280.768 | 6.000.000 |
| Seguros Impuestos y Gatos legales | 15.793.285 | 83.217.083 |
| Comisiones y Gastos Bancarios | 6.240.000 | 6.427.200 |
| Viáticos y Gastos de Viaje | 98.070.000 | 185.872.280 |
| Alquiler de maquinaria y Equipó | 29.356.086 | 33.944.769 |
| Aseo Vigilancia y servicios públicos | 20.217.600 | 20.824.128 |
| Arriendos | 59.683.177 | 67.777.273 |
| Sistematización | 260.698.720 | 552.000.000 |
| Cuota de control fiscal | 77.168.000 | 79.483.039 |
| Congreso Nacional de cultivadores de palma | 96.928.000 | 99.835.840 |
| Reuniones y talleres de difusión | 12.000.000 | 12.000.000 |
| Comité Directivo | 8.700.000 | 8.961.000 |

Fuente: FEDEPALMA

CONVENIOS DE ESTABILIZACIÓN

La Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), como administradora del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, suscribe los denominados Convenios Marco de

Estabilización - CME, con cada uno de los productores, vendedores o exportadores, con el objeto de regular las condiciones y compromisos que aplican para acceder a las Compensaciones de estabilización que se pagaran con los recursos del Fondo por la primera venta de aceite de palma crudo o de aceite de palmiste crudo de producción nacional, con destino a los mercados de consumo o grupo de mercados objeto de las operaciones de estabilización, cuando el indicador de precio para dichos mercados o grupos de mercados sea inferior al indicador de precio de referencia para las operaciones de estabilización, de conformidad con la metodología vigente, tal y como lo establecen los Acuerdos 218 y 219 de 30 de abril de 2012, y los Acuerdos que lo complementen o adicionen.

De acuerdo con la información suministrada por Fedepalma (Oficio de Fedepalma No. 2015500002846A del 28 de agosto de 2015), existen 91 Convenios Marco de Estabilización - CME, vigentes al corte del 28 de agosto de 2015, como sigue:

Tabla No. 3. CONVENIOS MARCO DE ESTABILIZACIÓN

| NIT | Nombre Declarante | Convenio Marco de Estabilización |
|-------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 802005075-4 | Aceites S.A. | 110 |
| 900015051-6 | Aceites Manuelita S.A. | 111 |
| 840000143-2 | C.I. Andinoprinces S.A. | 113 |
| 860009787-9 | Palmas Oleaginosas Bucarelia S.A.S. | 115 |
| 840000922-3 | C.I. Mira Ltda. | 118 |
| 800012375-0 | Qbco S.A. | 120 |
| 860501145-1 | Duquesa S.A. | 121 |
| 900556147-5 | Extractora el Roble S.A.S. Extrarsa S.A.S. | 122 |
| 804017043-8 | Extractora Central S.A. | 123 |
| 900121530-6 | Extractora San Fernando S.A. | 124 |
| 860040584-0 | Guaicaramo S.A. | 126 |
| 860003628-9 | Hacienda la Cabaña S.A. | 127 |
| 860006780-4 | Industrial Agraria la Palma Ltda.- Indupalma Ltda. | 128 |
| 860075203-0 | Inversiones el Sol del Llano S.A. | 129 |
| 860404924-5 | Oleaginosas San Marcos S.A. | 132 |
| 830034002-2 | C.I. Oleaginosas del Ocoa S.A.-Oleocoa | 134 |
| 890102110-1 | Oleoflores S.A.S. | 135 |
| 891701551-8 | Palmas Oleaginosas del Magdalena Ltda.- Padelma | 136 |
| 890101119-0 | Palmas Oleaginosas de Casacará Ltda. | 137 |
| 824006708-2 | Palmagro S.A. | 138 |
| 800012181-9 | Compañía Palmicultora del Llano S.A. Palmallano S.A. | 139 |

| NIT | Nombre Declarante | Convenio Marco de Estabilización |
|-------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 860055557-7 | Palmar Del Oriente S.A.S. | 140 |
| 900282200-0 | Extractora Palmariguani S.A. | 141 |
| 860051534-1 | Palmas de Tumaco S.A.S. | 142 |
| 890200656-9 | Palmas del Cesar S.A. | 143 |
| 900259413-6 | Palmeiras Colombia S.A. | 145 |
| 860031768-0 | Palmeras de la Costa S.A. | 146 |
| 860518673-1 | Palmeras Del Llano S.A. | 147 |
| 830007391-8 | Palmeras la Carolina S.A. | 148 |
| 800009816-6 | Palmeras SanAntonio S.A. | 150 |
| 860535145-6 | Palmeras Santana Ltda. | 151 |
| 822000422-7 | Proteinas del Oriente S.A. | 152 |
| 800007193-7 | Sapuga S.A. | 153 |
| 830093443-9 | Extractora del Sur de Casanare S.A.S. | 154 |
| 819004712-5 | C.I. Tequendama S.A.S. | 155 |
| 890302646-3 | Plantaciones Unipalma de Los Llanos S.A. | 156 |
| 900174560-4 | Alianza Oriental S.A. | 157 |
| 900341777-1 | Extractora la Bella S.A.S. | 158 |
| 860353254-9 | Oleaginosas de Colombia Ltda. | 160 |
| 800018971-8 | Palmeras Barbascal S.A. | 162 |
| 819006542-9 | Extractora Frupalma S.A. | 163 |
| 900293533-5 | Aceitagro S.A. | 164 |
| 800159103-6 | Cooperativa Palmas Risaralda Ltda.-Coopar | 165 |
| 800174659-1 | Entrepalmas S.A.S. | 166 |
| 900012728-1 | Palmaceite S.A. | 167 |
| 900142973-5 | Salamanca Oleaginosas S.A. | 169 |
| 900102230-0 | Confecampo | 171 |
| 830113719-3 | Copalma S.A.S. | 172 |
| 830036832-8 | Extractora Cusiana S.A.S. | 173 |
| 800116749-9 | Extractora Monterrey S.A. | 174 |
| 860529042-1 | Palmeras del Humea S.A.-Palumea | 175 |
| 900339803-9 | Extractora la Gloria S.A.S. | 176 |
| 900225515-2 | Extractora Loma Fresca Sur de Bolívar S.A.S. | 177 |
| 900114122-5 | Extractora María la Baja S.A. | 178 |
| 800016505-1 | Inparme S.A.S. | 179 |
| 890212868-5 | Agroindustrias del Sur del Cesar Ltda. Y Cía. S.C.A.- Agroince | 181 |
| 900314026-4 | Aceites Cimarrones S.A.S. Zona Franca | 182 |

| NIT | Nombre Declarante | Convenio Marco de Estabilización |
|-------------|--------------------------------------------------|----------------------------------|
| 890211902-3 | Palmeras de Puerto Wilches S.A. | 183 |
| 900298862-6 | Aceites Morichal S.A.S. | 184 |
| 800250463-0 | Palmeros Colombianos S.A.S. – Pacol S.A.S. | 187 |
| 17410890-1 | Baquero Ramírez Víctor Ramón | 188 |
| 900235475-9 | Aceites Las Colombianas Ltda.- Alascol Ltda. | 189 |
| 830075074-8 | Agropecuaria Santamaria S.A. | 193 |
| 800148119-6 | Grasas Y Derivados S.A.- Gradesa | 199 |
| 900320695-6 | Extractora Vizcaya S.A.S. | 200 |
| 900271428-5 | Procesadora de Aceite Oro Rojo Ltda | 202 |
| 900551700-6 | Agropecuaria la Rivera Gaitán S.A.S. | 204 |
| 900473184-0 | Extractora Santafe S.A.S. | 205 |
| 900327961-2 | Extractora Sicarare S.A.S | 206 |
| 900540711-1 | Induariari De la Palma S.A.S. | 207 |
| 900484906-9 | Palmar de Altamira S.A.S. | 208 |
| 900477160-2 | Extractora Grupalma S.A.S. | 210 |
| 900645768-0 | Palmas del Casanare S.A.S. | 211 |
| 900702560-0 | Palma y Trabajo S.A.S. | 212 |
| 900614404-2 | Bioplanta Palmera Para el Desarrollo S.A. | 213 |
| 900452709-7 | Extractora San Sebastiano S.A.S. | 214 |
| 900375931-6 | Alianza del Humea S.A.S. | 215 |
| 860350980-4 | Inversiones la Mejorana S.A.S. | 216 |
| 860530304-8 | Palmasol S.A. | 218 |
| 860037453-3 | Palmeras La Margarita Díaz Martínez & Cía .Ltda. | 219 |
| 860029414-2 | Oleaginosas Santana S.A.S. | 220 |
| 822005480-7 | Palmeras Los Esteros S.A.S. | 221 |
| 900056129-7 | Extractora la Paz S.A. | 222 |
| 900215262-1 | Poligrow Colombia Ltda. | 224 |
| 819005515-5 | Inversora del Magdalena & Cia S.A | 225 |
| 830140008-1 | Agropecuaria La Tagua S.A. | 227 |
| 900486803-8 | Palmicultores del Norte S.A.S. | 228 |
| 900030249-1 | Abago S.A.S. | 229 |
| 860014381-2 | Promesa S.A. | 230 |
| 860066146-0 | Compañía Inmobiliaria Geve S.A.S. | 231 |
| 832003363-0 | Inversiones Agrograsas Ltda. | 233 |

Fuente: FEDEPALMA

4. ALCANCE DE LA ACTUACION ESPECIAL

Con base en los objetivos propuestos para la Actuación Especial, se evaluó la gestión desarrollada por el administrador del Fondo FEP Palmero, en cumplimiento del fin misional durante las vigencias 2013 y 2014. En este marco, se analizaron los convenios de estabilización suscritos y vigentes en los años 2013 y 2014, de manera selectiva, el uso dado a los recursos públicos mediante la revisión, evaluación y verificación del cumplimiento de los requisitos legales requeridos para acceder a las operaciones de estabilización, y se verificó de manera selectiva las operaciones de estabilización el seguimiento y control al recaudo y ejecución de los recursos y las decisiones tomadas por el Comité Directivo, como máximos órganos de administración.

Se verificó lo estipulado en las cláusulas contractuales del Contrato 217 de 1996, suscrito entre el MADR y el administrador, así como sus modificatorios y/o prórrogas.

5. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada por la CGR, a la gestión del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones - FEP Palmero, para las vigencias 2013 y 2014, en cuanto al cumplimiento de normas y demás disposiciones vigentes aplicables en los diferentes aspectos de la administración, los mecanismos de estabilización, el acatamiento de las decisiones del Comité Directivo y en general las actividades desarrolladas por el FEP Palmero, se conceptúa que:

De conformidad con la revisión de la documentación, informes, actas y registros, se establece que lo actuado por el administrador del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, durante las vigencias 2013 y 2014, respecto de las materias descritas en el alcance de la presente Actuación Especial, es concordante con las normas aplicables a su operación y con los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Los registros y control de las operaciones relacionadas con la estabilización, en su generalidad, son consistentes con los documentos soportes de las mismas y concordantes con las directrices del Comité Directivo y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; sin embargo, se determinaron inconsistencias o errores en documentos de soporte como facturas, respecto de datos esenciales de identificación o de información para entes como la DIAN, que son de obligatorio cumplimiento por cada persona natural o jurídica.

Se determinaron debilidades de control contenidas en once (11) hallazgos de carácter Administrativo, uno (1) de los cuales tiene un presunto alcance Disciplinario, que es responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; así mismo, se dará a conocer a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, todo lo relacionado con las falencias en facturación.

Los hallazgos de que trata el párrafo anterior, se presentan en el cuerpo del informe.

6. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.

Se realizaron verificaciones y análisis sobre los documentos, contratos, informes, actas, operaciones de estabilización, y al cumplimiento del reglamento operativo y demás normas aplicables.

Se realizaron cruces de las certificaciones de primeras ventas objeto de estabilización con los documentos soporte (factura, documento certificado de destino, certificado proveedor, documento DEX - Documento de Exportación, entre otros).

De las Compensaciones en 2013, que alcanzaron \$66.685 millones, con el ejercicio auditor se revisaron el 51% (\$34.009 millones), y de las correspondientes al año 2014, por \$75.834 millones, se revisaron el 55% (\$41.709 millones). Así mismo, respecto de las Cesiones realizadas en la vigencia 2013, por valor de \$80.376 millones, se aplicaron procedimientos sobre el 31.07% (\$24.973 millones) y de las realizadas en el año 2014, por \$80.425 millones, se examinó el 41.24% (\$33.167 millones).

Concordante con lo anterior, el análisis realizado incluyó el estudio normativo correspondiente al 22% del total de convenios vigentes a agosto de 2015.

De las revisiones realizadas a los documentos soportes de los convenios y/o Compensaciones surgieron los hallazgos que se relacionan a continuación:

- **Hallazgo No. 01 - Inconsistencias en la Facturación (Otra Incidencia)**

El artículo 774 del Código de Comercio determina los requisitos de la factura⁵, en concordancia con lo previsto en el Estatuto Tributario en sus artículos 615 y 617,

⁵ **ARTÍCULO 774. REQUISITOS DE LA FACTURA.** Modificado por el art. 3, Ley 1231 de 2008. El nuevo texto es el siguiente: La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:

1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguiente a la emisión.

2. La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley.

3. El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura.

No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

en los que se determina que una factura debe denominarse como tal, contener apellidos y nombre o razón social y NIT del vendedor y del comprador, llevar una numeración consecutiva y aprobada por la DIAN así como la fecha de expedición, entre otros. En el mismo sentido, el artículo noveno del Acuerdo 219 de 2012, prevé: *“La certificación deberá contener los siguientes datos: nombre o razón social y NIT del informante; dirección del domicilio social del informante y las cantidades vendidas a cada uno de los mercados o grupos de mercados objeto de estabilización”*.

Revisada la facturación generada durante las vigencias 2013 y 2014, que soportan las declaraciones y certificaciones de compensaciones y cesiones de estabilización, de los siguientes productores, vendedores o exportadores, se evidenciaron inconsistencias que pasan a detallarse:

1. Hacienda La Cabaña

- El consecutivo de las facturas 34795, 34783, 34782, 34779, 34773, 34771, 34746, 34726, 34725, 34723, 34722, 34706, 34705, 34704, 34703, 34693, 34692, 34688, 34682, 34772, 34841, 34824, 34823, 34808, 34685, 34683, 34874, 34860, 34851, 34859, 34850 del mes de julio, no coincide con la fecha reflejada en la Declaración y Certificación de primeras ventas objeto de estabilización, ya que difieren en un día; las correspondientes a la numeración 34739, 34738 presentan 4 días de diferencia; las 34698 y 34697, 5 días de diferencia, y la 34874, en la factura física figura el 8 de julio y en la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización figura el 30 de julio.
- La factura física 33842 del 6 de febrero de 2013 por 180 Kg de aceite de palma figura a nombre de Williamson Puyan Ernesto Antonio, Nit 19.082.781, y en la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización figura a nombre de Arce Moreno Antonio Nit 5.846.546.
- En la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización mensual realizadas a BIO DSA de Aceite de Palma Crudo, correspondiente a los meses de enero de 2013 (días 16 y 22); octubre de 2013 (día 11) y abril de 2014 (día 18); en la columna Numero del documento se colocó nuevamente el número de kilos vendidos.

En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada.

La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas.

- En el mes de junio de 2013, en la Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización se detallan las facturas 35522, 35529, 35530, 35537 y 35538 que corresponden al consecutivo del mes de noviembre.
- En el mes de julio de 2014, en la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización, el consecutivo de la facturación no obedece a un orden cronológico, como se describe en la siguiente tabla:

| FACTURA No. | FECHA |
|-------------|------------------|
| 37125 | 28 julio de 2014 |
| 37126 | 28 julio de 2014 |
| 37127 | 24 julio de 2014 |
| 37128 | 28 julio de 2014 |
| 37129 | 28 julio de 2014 |
| 37130 | 25 julio de 2014 |

- Se evidenció que la factura física 33934 a nombre de Benítez Castilla Julio Ancizar, del día 26 de febrero de 2013, por 11.260 Kg de aceite de palmiste, tiene sello de anulada y en el auxiliar contable de la cuenta Ingresos – ventas, también esta anulada; no obstante, figura o se reporta en la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización y fue reemplazada por la No. 33976, pero este número no se refleja en la declaración.

2. Aceites Manuelita

- La factura 2000009339 del 26 abril de 2013 no coincide con la fecha reflejada en la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización, que es 24 de abril de 2013.
- En el mes de agosto de 2013, en la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización, el consecutivo de la facturación no obedece a un orden cronológico, como se describe en la siguiente tabla:

| FACTURA No. | FECHA |
|-------------|-----------------|
| 9728 | Agosto 17-2013 |
| 9731 | Agosto 9-2013 |
| 9736 | Agosto 11-2013 |
| 9737 | Agosto 9-2013 |
| 9750 | Agosto 23-2013 |
| 9751 | Agosto 22-2013 |
| 9928 | Octubre 22-2013 |
| 9929 | Octubre 18-2013 |

| | |
|-------|-------------------|
| 9930 | Octubre 10-2013 |
| 10158 | Diciembre 26-2103 |
| 10159 | Diciembre 23-2013 |

3. Indupalma

- En el consecutivo de facturación y en las Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización el consecutivo de la facturación no corresponde al orden cronológico, así:

| FACTURA No. | FECHA |
|-------------|------------------|
| 10000263 | Septiembre 25-13 |
| 10000268 | Septiembre 9-13 |

- En el mes de febrero del 2013 falta el consecutivo físico de facturación del 10816 a 10818.
- La factura física 10851 del 6 de febrero de 2013, a nombre de Detergentes Nit 8600079550, por 103.180 Kg de aceite de palma, no coincide el nombre del cliente con el que figura en la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización en el cual aparece Gracetales - Nit 890100703.
- Para la empresa Transportes Intertanques, en la factura 11315 del 20 de mayo de 2013 se inscribe como Nit 800.070.056 y en la declaración figura el Nit 830.509.769.
- A partir de septiembre de 2014, Indupalma para efectos de la certificación y declaración de estabilización, relaciona en un solo número de factura las diversas ventas del periodo que se han agrupado sin distinguir, ni tener en cuenta que corresponden a diversos compradores y por ende a diferentes facturas, ejemplo de lo anteriormente expuesto se observa en los siguientes casos:

| Factura base Certificación de primeras ventas objeto de estabilización | Kilos certificados | FACTURA FISICA | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------|--------|
| | | Kilos | Numero |
| Factura 10002183 de 03 de septiembre de 2014 - comprador Grasas y Aceites Vegetales Ltda. Gracetales Ltda. | 1.530.208 | 34.750 | |
| | | 33.650 | |
| | | 33.950 | |
| | | 35.240 | |
| | | = 137.590 | |
| Factura 10002182 de 03 de septiembre de 2014 - | 683.230 | 35.140 | |
| | | 34.840 | |

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| comprador Detergentes Ltda. | | = 69.980 | |
| Factura 10001851 de 2 de julio de 2014 – comprador Grasco Ltda. | 1.327.129 | 69.030 67.190 34.360 68.530 102.430 170.940 | 10001851 – 07-02-15 10001858 – 08-07-15 10001877 – 09-07-15 10001878 – 10-07-15 10001898 – 28-07-15 10002012 – 29-07-15 Otras varias |
| | | = 1.327.129 | |
| Factura 10001855 de 5 de julio de 2014 – comprador Detergentes Ltda. | 204.160 | 33.090 32.050 37.770 34.510 35.500 34.240 | 10001855 – 05-07-15 10001857 – 08-07-15 10001879 – 09-07-15 10001926 – 15-07-15 10001991 – 14-07-15 10002013 – 28-07-15 |
| | | = 204.160 | |
| Factura 10001900 de 12 de julio de 2014 – comprador Detergentes Ltda. | 306.780 | 31.880 69.200 68.270 67.480 69.950 | 10001900 – 12-07-15 10001959 – 08-07-15 10001966 – 09-07-15 10002000 – 15-07-15 10002014 – 14-07-15 |
| | | = 306.780 | |

4. Confecampo

- En la factura 718 del mes de febrero de 2014, correspondiente a la empresa Solla S.A, se consigna como número de NIT de la empresa 890900291, mientras que al observar la factura física el número registrado como NIT de la misma empresa es 900.900.291. Igual situación se observa para la empresa en diversos meses inclusive en el año 2013.
- En el mes de marzo de 2014, se registra la factura N° 26 a favor de Soluciones Agropecuarias Ltda. - SOLUAGRO, sin que dicha numeración corresponda a la autorizada por la DIAN.
- En septiembre de 2014, se registra como comprador de 800 kg de aceite de palma a Duran Agropalestina S.C. con NIT 819003720, mientras que físicamente dicha factura se encuentra expedida a nombre de Miller Perdomo Escandón con C.C. 17.641.619.

5. Extractora Loma Fresca Sur de Bolívar S.A.

En septiembre de 2013, se registra como comprador en la Declaración y Certificación de Primeras Ventas Objeto de Estabilización a CI Acepalma S.A.

con NIT 800141770, mientras que físicamente la factura 385 se encuentra expedida a nombre de Estabilización Transtecol S.A.S. con NIT 804004470

6. Extractora Palmeras de la Costa SA

- La factura 25224, del mes de enero de 2013, no coincide con la fecha reflejada en la Declaración y Certificación de Primeras ventas objeto de estabilización ya que difieren en nueve días.

Lo anteriormente expuesto se presenta por deficiencias en el adecuado control y seguimiento al cumplimiento de los requisitos de facturación, como documentos soporte para la certificación y declaración de estabilización; las inconsistencias establecidas afectan la fiabilidad de la información exógena correspondiente al FEP con destino a la DIAN y/o a terceros, y genera errores en la información contenida en la base de datos respecto de lo registrado en la plataforma del FEP.

Este hallazgo será comunicado a la DIAN para lo de su competencia.

• Hallazgo No. 02 - Inconsistencias en valores y cantidades en la Declaración y Certificación de Primeras Ventas Objeto de Estabilización

Los artículos 6 y 7 del Decreto 2354 de 1996, "Por el cual se organiza el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el aceite de palma y sus fracciones", Modificado por el Decreto Número 130 de 1998, establecen:

"Artículo 6º. Retención y pago de las cesiones de estabilización. Cuando la cesión de estabilización deba ser pagada por el productor, vendedor o exportador de palmiste, de aceite de palma o de sus fracciones, estos mismos sujetos de la contribución parafiscal actuarán como agentes retenedores.

Las retenciones aquí previstas se harán en el momento de efectuarse la venta interna o de exportarse el producto, según sea el caso. Cuando se trate de productores de palmiste, de aceite de palma o de sus fracciones, que incorporen estos productos en otros procesos productivos por cuenta propia, dicha incorporación se asimilará como una venta".

Artículo 7o. De la responsabilidad y certificación de los retenedores. Las personas naturales o jurídicas que actúen como agentes retenedores, serán responsables por el valor de las cesiones causadas, por las cesiones recaudas y dejadas de recaudar y por las liquidaciones equivocadas o defectuosas. El retenedor de las cesiones

de estabilización deberá enviar mensualmente a la entidad administradora una certificación detallada de las cesiones causadas, suscrita por el representante legal y el contador o revisor fiscal, según sea el caso. Esta certificación deberá contener, al menos, los siguientes datos: 1. Nombre o razón social y NIT del agente retenedor. 2. Dirección del domicilio social del agente retenedor. 3. Nombre o razón social y NIT de cada una de las personas naturales o jurídicas a las cuales les efectuaron ventas o exportaciones de palmiste, aceite de palma y sus fracciones, con indicación de la cantidad vendida internamente o exportada a cada una de ellas y de las cesiones causadas, y 4º. Cantidad de palmiste, aceite de palma o sus fracciones, incorporada a otros procesos

Así mismo, el Acuerdo 219 de 2012, "Por el cual se establece el reglamento para las operaciones de estabilización en aplicación de una metodología ex post", en su Capítulo 1, artículo 2, prevé el Principio de objetividad, en los siguientes términos: "los mecanismos de estabilización (cesiones y compensaciones), deberán ser el resultado de fórmulas preestablecidas cuyas variables se calculen con base en datos y fuentes de mercado que sean públicas y verificables. Igualmente las decisiones deberán ser tomadas con claros fundamentos técnicos, los cuales deberán incluirse como parte de su motivación".

Revisada la facturación generada durante las vigencias 2013 y 2014, que soportan las declaraciones y certificaciones de Compensaciones y Cesiones de estabilización, de los siguientes productores, vendedores o exportadores, se evidenciaron inconsistencias que pasan a detallarse:

1. Hacienda La Cabaña

- La factura 33840 a nombre de BIO D S.A. por 33.840 Kg de aceite de Palma se declaró doblemente en enero y febrero de 2013; por lo tanto, se pagó una doble Cesión. Además implica que se tomó un dato errado de las ventas realizadas al mercado externo para el cálculo de la Cesión y Compensación que realiza Fedepalma mensualmente.
- La factura física 38086, del 12 de diciembre de 2013, refleja ventas por 35.200 kg de palmiste a nombre de Llano S.A. y se declara por 28.918 Kg, debido a las compras de aceite realizadas por la cabaña que son descontadas, pero no se evidencia ningún soporte anexo de dicha situación.

2. Indupalma

Las siguientes facturas no se encuentran incluidas en las certificaciones y declaraciones de estabilización:

- La factura 10776 del 8 de febrero de 2013 refleja 250 kg de aceite de palma.
- La factura 10777 del 8 de febrero de 2013 refleja 69 kg de aceite de palma.
- La factura 10778 del 8 de febrero de 2013 refleja 1956 kg de aceite de palma.
- La factura 10845 del 21 de febrero de 2013 refleja 330 kg de aceite de palma a solutrans.
- La factura 10925 del 8 de marzo de 2013 refleja 80 kg de aceite de palma a solutrans.
- La factura 10926 del 8 de marzo de 2013 refleja 216 kg de aceite de palma a solutrans.
- La factura 10931 del 8 de marzo de 2013 refleja 347 kg de aceite de palma a solutrans.
- La factura 11013 del 8 de marzo de 2013 refleja 230 kg de aceite de palma.
- La factura 10914 del 8 de marzo de 2013 refleja 200 kg de aceite de palma a solutrans.
- La factura 11093 del 5 de abril de 2013 refleja 140 kg de aceite de palma para exportar a nombre de Solutrans.
- La factura 11163 de abril de 2013 refleja 120 kg de aceite de palma a solutrans.
- La factura 11164 de abril de 2013 refleja 190 kg de aceite de palma a solutrans
- La factura 11174 de abril 24 de 2013 refleja 210 kg de aceite de a solutrans
- La factura 11415 de junio de 2013 refleja 280 kg de aceite de palma no está declarada Solutrans S.A.S.

- La factura 11418 de junio de 2013 refleja 270 kg de aceite de palma a Solutrans S.A.S.
- La factura 11419 de junio de 2013 refleja 240 kg de aceite de palma a Solutrans S.A.S.
- La factura 11446 de junio de 2013 refleja 220 kg de aceite de palma a Intertanques.
- Las facturas 10000282, 10000283, 10000284 no reflejan 289.847 kg y los Documento Certificado Destino, Nos. 23 del 17 de septiembre, y 22 del 4 de septiembre se declaran 230.919 kg, presentando una diferencia de 58.928 kg a nombre de Gracetales Ltda.
- La factura 10001237 del 25 de marzo de 2015 a nombre de C.I. Acepalma, físicamente está anulada pero en la Declaración y Certificación de Compensaciones y Cesiones de Estabilización se presentan 7.870 kg. En respuesta de la entidad se argumenta que se realizó corrección en mayo 16 de 2014, pero no se adjunta soporte.
- En el mes de Agosto del año 2013 la empresa Indupalma, certificó como primera venta objeto de estabilización dirigido al Grupo No. 1, el DCD No. 8 con fecha 30 de agosto de 2013, razón social Fabrica de Grasas y Productos Químicos Ltda. Grasco Ltda., por 125.672 kilos; sin embargo, en documento físico se pudo evidenciar que de estos, 52.668 kg realmente fueron al Grupo No, 3. En respuesta de la entidad se argumenta que con comunicación del 4 de febrero de 2014 Grasco indica que los 125.672 kg fueron para el mercado No. 1, pero no se adjuntan los soportes.

Se observaron las siguientes facturas que no se declararon a nombre de C.I. Acepalma con destino al mercado externo de aceite de palma.

- La factura 11049 del 27 de marzo de 2013 que refleja 753.690 kg, fue anulada mediante nota crédito el 8 de abril, 3 días después de presentada la declaración.
- La factura 11463 de junio 28 de 2013 refleja 272.120 kg, fue anulada el 19 de julio, fecha en que ya estaba aprobada la certificación y establecido el valor de la compensación por parte del FEP.
- La factura 11352 de fecha en que ya estaba aprobada la certificación y establecido el valor de la compensación por parte del FEP.



- La factura 11210 de abril 30 de 2013 refleja 579.690 kg de aceite de palma a C.I. Acepalama, fue anulada el 10 de mayo de 2013.
- La factura 11467 de junio 28 de 2013, que refleja 31.110 kg de aceite de palma a Solutrans S.A.S., fue anulada el 19 de julio de 2013, fecha en que ya estaba aprobada la certificación y establecido el valor de la Compensación por parte del FEP.
- En el mes de enero de 2013 se presenta diferencia entre lo facturado y lo reflejado en la Declaración y Certificación de Compensaciones y Cesiones de Estabilización, así:

| FECHA | FACTURA No. | KILOS FACTURADOS | KILOS DECLARADOS | CLIENTE |
|-------------|-------------|------------------|------------------|------------------|
| Enero 16 | 10717 | 31.820 | 31.751 | Grasco Ltda |
| Enero 31 | 10756 | 542.520 | 545.040 | Grasco Ltda |
| Enero 31 | 10757 | 700.340 | 700.160 | Grasco Ltda |
| Enero 31 | 10758 | 543.990 | 542.860 | Gracetales |
| Enero 31 | 10759 | 786.040 | 785.920 | Gracetales |
| Enero 31 | 10760 | 284.285 | 284.135 | Grasco Ltda |
| Enero 31 | 10761 | 735.930 | 735.864 | Grasco Ltda |
| Enero 31 | 10762 | 840.910 | 840.830 | Grasco Ltda |
| Mazo 18 | 10993 | 586.463 | 585.843 | Detergentes Ltda |
| Abril 12 | 11099 | 421.670 | 421.090 | C.I. Acepalma |
| Mayo 31 | 11353 | 103.060 | 102.870 | Detergentes Ltda |
| Julio-5-14 | 10001856 | 33.090 | 204.160 | Grasco Ltda. |
| Julio 15-14 | 10001925 | 31.850 | 100.140 | Grasco |

- En la Certificación de primeras ventas objeto de estabilización que corresponde a Indupalma para el mes de julio del año 2013, se evidenció que la factura 11600 de 30 de julio producto aceite de palma crudo se certifican 36.047 kilogramos y en la factura física aparecen 37.150; existiendo 1.103 kilos, que no se declararon ni certificaron.

3. Palmaceite

Se observaron diferencias entre lo reflejado en la certificación y declaración de primeras ventas objeto de estabilización, respecto de lo facturado a C.I. Biocosta S.A., con destino al mercado nacional de aceite de palmiste⁶ en los siguientes documentos:

⁶ La certificación y declaración de primeras ventas objeto de estabilización se encuentra diligenciada con los datos correctos, en razón a que el responsable de su elaboración se anticipa a la corrección contable de la factura.

- Factura 3986 de mayo de 2014 refleja diferencia de 2.530 Ton, fue ajustada mediante nota crédito del 9 de junio, 4 días después de presentada la certificación.
- Factura 3982 de mayo de refleja diferencia de 40 ton, fue ajustada mediante nota crédito del 9 de junio, 4 días después de presentada la certificación.

Lo anteriormente expuesto, se presenta por debilidades en el ejercicio de la función de revisión y validación por parte de Fedepalma, al momento de recepcionar la información soporte del establecimiento del precio de estabilización, al considerarse las cantidades como variable dentro de la fórmula para el cálculo de dicho precio; con lo cual se genera riesgo de incursión en errores al establecer el precio de estabilización y el consecuente pago de compensaciones y/o cesiones.

La entidad argumenta en la respuesta que las facturas están incluidas en los DCD o existen notas crédito modificando la cantidad, no se adjuntaron los soportes.

- **Hallazgo No. 03 - Facturas no declaradas**

El Acuerdo 219 del 30 de abril de 2012 “Por el cual se establece el reglamento para las operaciones de estabilización en aplicación de una metodología ex post”, establece en el artículo noveno, lo siguiente:

“Liquidación y declaración de las cesiones y compensaciones de estabilización:

A más tardar el tercer día hábil del mes siguiente al de las primeras ventas o al de la incorporación de aceite de palma crudo y/o de aceite de palmiste crudo en otros procesos productivos por cuenta propia, el productor, vendedor o exportador de estos productos enviará a través de los mecanismos electrónicos de la página web de la entidad administradora una certificación de todas las ventas y operaciones a cada uno de los mercados o grupos de mercados establecidos por la metodología vigente, realizadas en el mes inmediatamente anterior.”

Revisada la facturación generada durante las vigencias 2013 y 2014, que soportan las declaraciones y certificaciones de Compensaciones y Cesiones de estabilización, de los siguientes productores, vendedores o exportadores, se evidenciaron inconsistencias que pasan a detallarse:

1. Poligrow Colombia Ltda.

La CGR constató que las facturas 226, 227 y 228 del 30 de noviembre de 2013 a nombre de la empresa Entrepalmas S.A., no fueron certificadas ni declaradas por parte de la compañía Poligrow Colombia, que corresponden a la venta de 32.360 kg, 32.000 kg y 34.360 Kg de aceite crudo de palma, respectivamente.

2. Extractora Loma Fresca Sur de Bolívar S.A.

La factura del 24 de junio de 2014 a favor de E & S Ingeniería Integral S.A.S., correspondiente a la venta de 440 Kg de aceite crudo de palma no fue certificada ni declarada por parte de la compañía.

Lo anteriormente expuesto ha sido aceptado por las compañías y se presenta por debilidades en la revisión y validación al momento de recepcionar la información soporte al establecimiento del precio de estabilización, y genera riesgo de incursión en errores al establecer el precio de estabilización y el consecuente pago de compensaciones y/o cesiones.

• Hallazgo No. 04 - Producto que no es objeto de estabilización

En el Acuerdo 219 de 2012, "Por el cual se establece el reglamento para las operaciones de estabilización en aplicación de una metodología ex post", en su artículo cuarto al describir quiénes son sujetos de las cesiones de estabilización, y en el artículo 7 al referirse al concepto de primera venta (concordante con lo previsto por el Acuerdo 218 al respecto), establece:

"Sujetos de las cesiones de estabilización.- Son sujetos de las cesiones de estabilización los siguientes:

1. Los productores, vendedores o exportadores, que realicen la primera venta de aceite de palma crudo o aceite de palmiste crudo de producción nacional en los mercados de consumo o grupos de mercados según el caso, cuando de conformidad con la metodología vigente para dichos mercados o grupos de mercados haya lugar al pago de cesiones.

2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan aceite de palma crudo y aceite de palmiste crudo de producción nacional, y los incorporen en otros procesos productivos por cuenta propia, para todos los efectos de las operaciones de estabilización con el Fondo, dicha incorporación se entenderá como la primera venta.

PARÁGRAFO. Son productos objeto de las cesiones de estabilización el aceite de palma crudo y el aceite de palmiste crudo de producción

nacional. Se entiende como producción nacional, el aceite de palma crudo y aceite de palmiste crudo obtenido del fruto de palma de aceite cultivado en el territorio nacional”.

“Se entiende que el productor, vendedor o exportador de aceite de palma crudo o de aceite de palmiste crudo, realiza la primera venta con destino al mercado interno o para exportación, en alguno de los siguientes momentos según sea el caso.

1. Venta con destino al consumo en el mercado interno en el evento en que este mercado sea gravado con cesión. La primera venta se entenderá realizada en alguno de los siguientes momentos según sea el caso:

- En la fecha de la factura de venta de los productos objeto de cesión.*
- En el momento en que el productor del aceite de palma crudo o del aceite de palmiste crudo realiza la incorporación de los mismos en otros procesos*
- productivos por cuenta propia.*

2. Venta con destino a los mercados de consumo para exportación en el evento en que estos mercados sean gravados con cesión. La primera venta se entenderá realizada en alguno de los siguientes momentos, según sea el caso:

- En la fecha de expedición del correspondiente Certificado al Proveedor cuando la exportación la realiza una Comercializadora Internacional.*
- En la fecha de exportación efectiva certificada por las correspondientes Declaraciones de Exportación -DEX-.*
- En la fecha de expedición de los Certificados del Programa Especial de Exportación -PEX- correspondientes.*
- En el momento en que el productor del aceite de palma crudo o del aceite de palmiste crudo realice la incorporación de estos aceites, en otros procesos productivos por cuenta propia.*

3. Venta con destino al mercado de consumo interno en el evento en que este mercado o grupos de mercado sea compensado. La primera venta se entenderá realizada en alguno de los siguientes momentos, según sea el caso:

- En la fecha de la factura de venta de los productos objeto de compensación.*
- En la fecha de expedición por parte del comprador del Documento de Compromiso de Destino -DCD-, amparado con la respectiva póliza*

de cumplimiento, en el formato que para el efecto expida la Entidad Administradora.

- *En el momento en que el productor del aceite de palma crudo o del aceite de palmiste crudo realice la incorporación de estos aceites, en otros procesos productivos por cuenta propia y simultáneamente suscriba el Documento de Compromiso de Destino –DCD–, en el formato que para el efecto expida la Entidad Administradora, amparado con la respectiva póliza de cumplimiento.*

4. Venta con destino a los mercados de consumo para exportación, en el evento en que estos mercados sean compensados. La primera venta se entenderá realizada en alguno de los siguientes momentos según sea el caso:

- *En la fecha de expedición del correspondiente Certificado al Proveedor CP cuando la exportación la realice una Comercializadora Internacional.”*

De acuerdo con las disposiciones anteriormente transcritas, el producto objeto del mecanismo de estabilización corresponde al aceite de palma o de palmiste crudo, esto es, sin ningún proceso de refinación. Además, en lo que corresponde al Aceite de Palma y Palmiste refinado, blanqueado y desodorizado, se prevé que es objeto de estabilización cuando su destino es el mercado externo.

Sin embargo, se evidenció que durante las vigencias 2013 y 2014, se declararon y certificaron facturas por concepto de aceites de palma y palmiste sometidos a algún proceso físico de refinación y cuyo destino fue el mercado interno, así:

1. Indupalma

- En la declaración y certificación de Compensaciones y Cesiones de Estabilización se presentan las facturas: 10744 del 28 de enero de 2013 por 29.040 kg; 11282 de mayo de 2013 por 67.530 kg; 11443 de junio de 2013 por 70.400 kg; 10000275 del 18 de septiembre de 2013 por 34.780 kg, a nombre de Detergentes Ltda. de aceite de palma crudo pero al revisar la factura física figura el producto Aceite de palma blanqueado, el cual ya se le ha realizado una transformación y no es sujeto de cesión ni compensación.
- La factura 10000475 de 02 de octubre de 2013, se certificó como primera venta objeto de estabilización con el producto aceite de palma crudo, por 33.940 kg; sin embargo, Indupalma, solo debió declarar 5.930 kg de aceite de palma, ya que 28.010 kg eran de aceite de palma decolorado, que no se declara.

2. Extractora Grupalma S.A.S.

- En la declaración y certificación de Compensaciones y Cesiones de Estabilización se presentan las facturas: 51 del 30 de agosto de 2014 por 32.070 kg, 43 y 44 del 29 de agosto de 2014 por 33.890 kg y 33.740 kg; del 26 de septiembre la factura 71 por 34.470 kg y del 27 de septiembre la factura 72 por 98.310 kg a nombre de Biosc S.A., y del mes de diciembre las facturas 107, 106, 105 y 104 por 33.980 kg, 33.610 kg, 33680 kg y 34.000 kg, respectivamente; pero al revisar la factura física figura el producto Aceite de palma blanqueado el cual ya se le ha realizado una transformación y no es sujeto de Cesión ni Compensación. Además, existe diferencia entre lo facturado y lo declarado en las facturas 51, 43, 44 y 42 por 2.600 Kg, 670 Kg, 700 Kg y 590 Kg, respectivamente.

Adicionalmente, la CGR, respecto de este proceso, evidenció que no existe uniformidad de criterios, ya que las diversas empresas dan trato diferente al hecho. Es así que algunas empresas antes de realizar la refinación pagan la Cesión como consumos internos y luego lo facturan vendiendo el RBD y, otras, lo realizan tal como se describió arriba.

Lo anteriormente expuesto se presenta por debilidades en la revisión y validación por parte de Fedepalma, al momento de recepcionar la información soporte del establecimiento del precio de estabilización y base de la determinación de la procedibilidad de pago de una Cesión o Compensación, en cada caso particular; lo cual incide en el acceso y/o pago de Compensaciones sobre productos que no eran objeto de estabilización.

Hallazgo No. 05 - Documentos Soportes Primeras Ventas

El Decreto 2649 de 1993, en su artículo 4, establece las cualidades de la información contable, así:

“Para poder satisfacer adecuadamente sus objetivos, la información contable debe ser comprensible y útil. En ciertos casos se requiere, además, que la información sea comparable.

La información es comprensible cuando es clara y fácil de entender.

La información es útil cuando es pertinente y confiable.

La información es pertinente cuando posee valor de realimentación, valor de predicción y es oportuna.

La información es confiable cuando es neutral, verificable y en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos.

La información es comparable cuando ha sido preparada sobre bases uniformes.”

De igual forma al referirse a las Normas Sobre Registros y Libros, en su artículo 123, trata los soportes:

“Teniendo en cuenta los requisitos legales que sean aplicables según el tipo de acto de que se trate, los hechos económicos deben documentarse mediante soportes, de origen interno o externo, debidamente fechado y autorizado por quienes intervengan en ellos o los elaboren.

Los soportes deben adherirse a los comprobantes de contabilidad respectivos o, dejando constancia en estos de tal circunstancia, conservarse archivados en orden cronológico y de tal manera que sea posible su verificación. Los soportes pueden conservarse en el idioma en el cual se hayan otorgado, así como ser utilizados para registrar las operaciones en los libros auxiliares o de detalle.”

Resultado de la revisión documental efectuada a los soportes de las Certificaciones y Declaraciones de Primeras Ventas objeto de Estabilización correspondientes a los años 2013 y 2014 (facturación, Informes de producción, ventas, compras, consumos internos, declaraciones de IVA), se determinaron las siguientes situaciones:

- En la Extractora Oleoflores se dificultó el acceso a los soportes de las compras presentadas en el informe de producción.
- En Santa Marta las extractoras que cuentan con contratos de mandato, soportan en muchos casos la certificación de las primeras ventas a través de notas de mandato, remisiones y salidas de producto, inobservando lo previsto en el artículos séptimo y décimo quinto del Acuerdo 219 de 2012, en donde se establece como documentos soportes, los DEX (Declaración Definitiva de Exportación); Certificado al Proveedor; DCD (Documento de Compromiso de Destino) y Facturas.
- De igual forma, en esta ciudad no se adjunta la remisión al documento de despacho que es el soporte de las cantidades vendidas y certificadas.

Lo anteriormente expuesto se presenta por cuanto el FEP Palmero no ha realizado adecuadamente el análisis y verificación de la documentación y soportes respecto de la idoneidad de los documentos con los cuales se soportan las certificaciones y declaraciones de primeras ventas; lo cual genera incertidumbre respecto de la realidad de la información registrada.

- **Hallazgo No. 06 - Consumos internos**

El Acuerdo 218 de 2012, en su artículo octavo (*modificado por el Acuerdo 252 de julio de 2013*), establece los indicadores de precios de referencia para las operaciones de estabilización, así. *“Para el cálculo de las operaciones de estabilización, cada mercado de consumo o grupo de mercado tendrá un indicador de precio de referencia mensual IPRM_{pe} (t-1), FOB plantación Colombia, para las primeras ventas de los aceites de palma crudo o palmiste crudo realizadas en el mes anterior al de cálculo, el cual se calculará así:*

QM_{pe} (t-1): corresponde al volumen de las primeras ventas de los aceites de palma o de palmiste crudos, según sea el caso, en cada uno de los mercados o grupos de mercado de consumo, efectuadas en el mes anterior al de cálculo y certificadas por los productores al Fondo, en los plazos establecidos en el Acuerdo de Reglamento de las Operaciones de Estabilización.

QT_p (t-1): corresponde al volumen total de las primeras ventas de los aceites de palma o de palmiste crudos, según sea el caso, en el mes anterior al de cálculo y certificadas por los productores al Fondo, en los plazos establecidos en el Acuerdo de Reglamento de las Operaciones de Estabilización.”

La reglamentación y establecimiento de la fórmula obedece a la necesidad de determinar objetivamente el valor de estabilización, para lo cual es de vital importancia la certeza respecto de los datos que alimentan la fórmula.

Sin embargo, la CGR pudo constatar las siguientes diferencias en el informe mensual de producción base para determinar los Consumos Internos para la Certificación y la Declaración de Primeras ventas objeto de estabilización, en la extractora Hacienda La Cabaña como pasa a detallarse:

| MES - AÑO | ARCHIVOS DE PRODUCCION (Kg) | CERTIFICACION (Kg) | DIFERENCIA (Kg) |
|----------------|-----------------------------|--------------------|-----------------|
| Noviembre 2013 | 919.010 | 898.956 | 24.054 |
| Junio 2014 | 321.029 | 271.589 | 49.460 |

La situación planteada pudo interferir en el cálculo del precio de estabilización en los meses descritos, a causa de debilidades en el seguimiento y verificación por parte de FEP Palmero al momento de validar la información reportada.



- **Hallazgo No. 07 - Reporte Erróneo**

En el Acuerdo 219 de 2012, capítulo VI, relacionado con los Documentos de Compromiso de Destino - DCD, artículo Décimo Octavo (Modificado por el Acuerdo 244 de enero de 2013), se establece que es un documento suscrito por quien asume el compromiso de destino al mercado objeto de compensación y que dichos documentos se suscribirán en el formato uniforme establecido. De otra parte, el Código de Comercio Colombiano, en el artículo 772 define la factura como: *"... un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio."* Para efectos tributarios, la factura debe contener mínimo los requisitos contemplados en el artículo 617 del estatuto tributario y se establecen los requisitos de la factura de venta, para efectos tributarios, así: *"la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de determinados requisitos, entre los cuales el literal a es: a. Estar denominada expresamente como factura de venta"*.

De la revisión adelantada por la CGR a las certificaciones y declaraciones de las primeras ventas objeto de estabilización, se observa:

1. Aceites Manuelita

Se identifica en la columna correspondiente al documento como un DCD - Documento Certificado de Destino, en los años 2013 y 2014, lo que realmente son consumos internos de aceite de palma crudo o de aceite de palmiste realizados por la empresa.

2. Indupalma

En la columna correspondiente al documento se identifica como factura lo que en verificación física corresponde a Notas de Mandato (Notas de Mandato del año 2013, Nos. 115, 114 y 116 de febrero; 131, 132, 133 y 134 de julio; 151, 152, 153 y 154 de diciembre, y del año 2014 las Nos. 172 y 173 en junio; 192 a la 198 en noviembre y de la 199 a la 202 en diciembre).

3. Aceites S.A.

En la columna correspondiente al documento se identifica como factura lo que en verificación física corresponde a Notas de Mandato, para los meses de enero, abril, julio y diciembre de 2013 y de febrero, mayo, septiembre y noviembre de 2014.

Lo anteriormente expuesto se presenta de una parte, por desconocimiento de las empresas, respecto de las opciones que da el sistema al momento de ingresar los datos, y de otra parte por cuanto el documento soporte no corresponde al aceptado; y en general por debilidades en el ejercicio de la función de revisión y validación por parte de Fedepalma, al momento de recepcionar los documentos, lo cual genera inconsistencias en la información contenida en la base de datos respecto de las compras mensuales registradas en la plataforma del FEP.

- **Hallazgo No. 08 - Inconsistencias de los soportes en valores y cantidades en la Declaración y Certificación de Primeras Ventas Objeto de Estabilización**

Los artículos 6 y 7 del Decreto 2354 de 1996 “*Por el cual se organiza el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el aceite de palma y sus fracciones*”, modificado por el Decreto Número 130 de 1998, establecen:

“Artículo 6°. Retención y pago de las cesiones de estabilización. Cuando la cesión de estabilización deba ser pagada por el productor, vendedor o exportador de palmiste, de aceite de palma o de sus fracciones, estos mismos sujetos de la contribución parafiscal actuarán como agentes retenedores.

Las retenciones aquí previstas se harán en el momento de efectuarse la venta interna o de exportarse el producto, según sea el caso. Cuando se trate de productores de palmiste, de aceite de palma o de sus fracciones, que incorporen estos productos en otros procesos productivos por cuenta propia, dicha incorporación se asimilará como una venta”.

Artículo 7°. De la responsabilidad y certificación de los retenedores. Las personas naturales o jurídicas que actúen como agentes retenedores, serán responsables por el valor de las cesiones causadas, por las cesiones recaudas y dejadas de recaudar y por las liquidaciones equivocadas o defectuosas. El retenedor de las cesiones de estabilización deberá enviar mensualmente a la entidad administradora una certificación detallada de las cesiones causadas, suscrita por el representante legal y el contador o revisor fiscal, según sea el caso. Esta certificación deberá contener, al menos, los siguientes datos: 1. Nombre o razón social y NIT del agente retenedor. 2. Dirección del domicilio social del agente retenedor. 3. Nombre o razón social y NIT de cada una de las personas naturales o jurídicas a las cuales les efectuaron ventas o exportaciones de palmiste, aceite de palma y sus fracciones, con indicación de la cantidad vendida internamente o

exportada a cada una de ellas y de las cesiones causadas; y 4º. Cantidad de palmiste, aceite de palma o sus fracciones, incorporada a otros procesos”.

Así mismo, el Acuerdo 219 de 2012, “Por el cual se establece el reglamento para las operaciones de estabilización en aplicación de una metodología ex post”, en su capítulo 1, artículo 2 prevé el Principio de objetividad, en los siguientes términos: *“los mecanismos de estabilización (cesiones y compensaciones), deberán ser el resultado de fórmulas preestablecidas cuyas variables se calculen con base en datos y fuentes de mercado que sean públicas y verificables. Igualmente las decisiones deberán ser tomadas con claros fundamentos técnicos, los cuales deberán incluirse como parte de su motivación”.*

Revisada la facturación generada durante el año 2014 que soporta las certificaciones y declaraciones de Compensaciones y/o Cesiones, correspondientes a la extractora Aceites S.A., se evidenció la siguiente inconsistencia:

- El soporte de la certificación de primeras ventas objeto de estabilización corresponde a las plantillas, en las que se relacionan los envíos de aceite de palma y palmiste crudo a Bio D S.A., y estas se diligencian con base en las remisiones elaboradas a la salida de los productos de la extractora; sin embargo, la CGR constató diferencias entre la plantilla y las remisiones, entre otras, en las notas de Mandato 332 de enero de 2014 y 420 del 31 de diciembre de 2014.

Lo anteriormente expuesto se presenta por debilidades en el ejercicio de la función de revisión y validación por parte de Fedepalma, al momento de recepcionar la información soporte del establecimiento del precio de estabilización, al considerarse las cantidades como variable dentro de la fórmula para el cálculo de dicho precio; con lo cual se genera riesgo de incursión en errores al establecer el precio de estabilización y el consecuente pago de compensaciones y/o cesiones.

- **Hallazgo No. 09 - Resolución DIAN (Otra Incidencia - para comunicación a la DIAN)**

En lo que corresponde a la autorización de consecutivos de facturación, la Resolución 3878 de 28 de junio de 1996, expedida por la DIAN, en sus Artículos 1 y 2, establece:

ARTÍCULO 1.- Sistema técnico de control de la actividad productora de renta. Adoptase el siguiente sistema técnico de control de la

actividad productora de renta: 1) Para establecer los ingresos, costos y gastos de los contribuyentes se tendrá en cuenta el monto de las operaciones realizadas, con base en la facturación cuya numeración haya sido autorizada por la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como los comprobantes que resuman las operaciones diarias como consecuencia de la utilización de máquinas registradoras que cumplan los requisitos técnicos señalados en la presente Resolución. 2) La numeración será incluida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el registro que la entidad lleve para cada contribuyente y se incorporará a un sistema nacional informático, permitiendo su verificación en todo el país por las Administraciones, como base para los programas de Fiscalización que se deben adelantar en desarrollo del Plan de Choque contra la Evasión. 3) La Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá solicitar a los obligados a facturar, información sobre la numeración utilizada y el valor de los ingresos imputables a la misma, así como de los comprobantes de las máquinas registradoras con el objeto de controlar los ingresos, costos y gastos de la actividad productora de renta, para la correcta tasación del tributo. El desarrollo del sistema técnico adoptado mediante la presente Resolución comprende las etapas que se describen en los siguientes artículos.

ARTICULO 2.- Autorización de la numeración de las facturas. Las personas o entidades obligadas a expedir factura deberán solicitar autorización de la numeración ante la División de Recaudación o la dependencia que haga su veces de la administración de Impuestos y Aduanas Nacionales correspondiente a su residencia o domicilio fiscal, atando se expidan por medio de talonarios o por computador. Para este efecto, los interesados o sus apoderados deberán presentar la solicitud por intervalos de numeración consecutivo ante la Administración respectiva, ya sea personalmente o por correo certificado. Quienes utilicen el sistema de facturación por computador deben solicitar la autorización del software, salvo que se utilice papel de facturación con la preimpresión de los requisitos señalados en el artículo 617 del Estatuto Tributario. Si resultare insuficiente la facturación, el interesado deberá solicitar autorización de nueva numeración”.

Ante la solicitud de la CGR, de la Resolución expedida por la DIAN que habilita la facturación para la venta de los productos facturados por la empresa Aceites S.A. (aceite de palma y palmiste crudo) correspondiente desde enero de 2013 y hasta abril de 2014, la empresa no la aportó ni facilitó su consulta, situación que puede acarrear sanciones por parte de la DIAN y genera incertidumbre sobre la autorización correspondiente.

Este hallazgo será comunicado a la DIAN para lo de su competencia.

- **Hallazgo No. 10 - Convenios Marco de Estabilización**

Los Convenio Marco de Estabilización - CME, suscritos con los diferentes Productores, Vendedores o Exportadores, con el objeto de regular las condiciones y compromisos para acceder a las compensaciones de estabilización que se pagarán con los recursos del Fondo; a través de la cláusula séptima prohíbe de manera expresa ceder el convenio ...*“a persona alguna, natural o jurídica, pública o privada”*; sin embargo, la cláusula decima primera que trata de las causales de terminación del convenio, en el numeral octavo expresa *“8) Cuando el PRODUCTOR, VENDEDOR O EXPORTADOR ceda este convenio, sin previa autorización.”*

Lo anterior implica, que así como se prohíbe terminantemente la cesión del convenio, tácitamente se permite cederlo con autorización previa, por lo cual existe una contradicción entre las mencionadas cláusulas.

La causa de esta observación es que el formato del Convenio Marco de Estabilización - CME, presenta un error dentro de sus cláusulas, que puede generar confusión en el Productor, Vendedor o Exportador, e inseguridad jurídica respecto de la habilitación para la cesión del Convenio.

- **Hallazgo No. 11 - Seguimiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a los Recursos del Fondo de Estabilización de La Palma FEP - Palmero (Disciplinario 1 – MADR)**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no realiza el debido seguimiento a los recursos del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, a través del Director de Cadenas Agrícolas y Forestales, que de acuerdo a la cláusula segunda de la Tercera Prorroga y Tercera Modificación al contrato No. 217-1996, que modificó la cláusula séptima original, el mencionado director debe efectuar el control presupuestal sobre los ingresos, inversiones y gastos de conformidad con la normatividad vigente. Situación que no se evidenció en la documentación aportada por Fedepalma.

Se aclara que el control y supervisión sobre la ejecución de estos recursos, no se ejerce a través de la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones; ya que esto es una participación que el Ministro o su delegado ejercen ordenada por la Ley 138 de 1994, *“Por la cual se establece*

la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero.”.

La causa de esta observación, es la ausencia de seguimiento y supervisión del Ministerio de Agricultura sobre los recursos del FEP - Palma, que trae como consecuencia, el desconocimiento del Ministerio sobre la ejecución de los recursos del FEP - Palma.

Esta observación tiene presunta connotación Disciplinaria para el Director de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) del 05 de noviembre de 2014 a la fecha.

IV. ANEXOS

ANEXO No. 1

TABLAS CONSOLIDADAS DE HALLAZGOS

CAPÍTULO I. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL ALGODÓN

| TIPO DE HALLAZGO | NÚMERO | VALOR (\$) |
|------------------|--------|------------|
| ADMINISTRATIVOS | 3 | - |
| DISCIPLINARIOS | 0 | - |
| PENALES | 0 | - |
| FISCALES | 0 | - |

CAPÍTULO II. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CACAO

| TIPO DE HALLAZGO | NÚMERO | VALOR (\$) |
|------------------|--------|------------|
| ADMINISTRATIVOS | 4 | - |
| DISCIPLINARIOS | 0 | - |
| PENALES | 0 | - |
| FISCALES | 0 | - |

**CAPÍTULO III. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS PARA EL
PALMISTE, EL ACEITE DE PALMA Y SUS DERIVADOS**

| TIPO DE HALLAZGO | NÚMERO | VALOR (\$) |
|------------------|--------|------------|
| ADMINISTRATIVOS | 11 | - |
| DISCIPLINARIOS | 1 | - |
| PENALES | 0 | - |
| FISCALES | 0 | - |