



ANEXO TÉCNICO

**PARA LA CONTRATACIÓN DEL ADMINISTRADOR DE LOS RECURSOS DEL FONDO
DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS PARA LOS AZÚCARES CENTRIFUGADOS, LAS
MELAZAS DERIVADAS DE LA EXTRACCIÓN O DEL REFINADO DE AZÚCAR Y LOS
JARABES DE AZÚCAR**

**DIRECCIÓN DE CADENAS AGRÍCOLAS Y FORESTALES
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
BOGOTÁ D.C.
NOVIEMBRE DE 2022**



Contenido

1.	ANTECEDENTES	3
2.	MERCADO DEL AZÚCAR	7
2.1.	Colombia en el contexto internacional	9
2.2.	Precios internacionales del azúcar	10
2.3.	Mercado nacional del azúcar	11
3.	DESEMPEÑO CONTRACTUAL DEL ADMINISTRADOR.....	16
3.1	Análisis técnico	16
3.2	Análisis presupuestal.....	23
3.3	Distribución de Ingresos y Gastos 2015- sept 2022 Ingresos	26
3.4	Gastos.....	26
3.5	Cesiones y Compensaciones	26
3.6	Gastos de Funcionamiento.....	28
3.7	Reserva de Estabilización	28
4.	INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA	29
5.	INFORMES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	32
6.	JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL ADMINISTRADOR DEL FONDO Y PLAZO CONTRACTUAL	34
6.1.	Parámetros a aplicar	35
6.1.1.	Representatividad sectorial:	35
6.1.2.	Funcionamiento democrático	35
6.1.3.	Eficiencia en el recaudo de cesiones	36
6.1.4.	Calificación de los Entes de control	36
6.1.5.	Planes de Mejoramiento Entes de Control	36
6.2.	Resumen de los parámetros:	37
6.3.	Medición de parámetros aplicados a Asocaña.....	37
7.	MECANISMOS DE CONTROL AL FEP DE AZÚCAR.....	38
7.1	Mecanismos de control vigentes: Comité Directivo del FEPA.....	38
7.2	Mecanismos de control vigentes: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	40
7.3	Mecanismos de control adicionales	41
8.	CONCLUSIONES	41



1. ANTECEDENTES

La Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, determinó las condiciones de funcionamiento de los Fondos de Estabilización de Precios, con el objeto de *“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”*.

Dicho mandato fue desarrollado a través del Decreto 569 de 2000, el cual en su primer artículo ordenó la organización del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar.

El artículo 3 del Decreto 569 de 2000 estableció que *“El Fondo funcionará como una cuenta especial, administrada por una entidad representativa de los productores, vendedores y exportadores de los productos objeto de estabilización, que para el efecto contrate el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los términos del artículo 37 de la ley 101 de 1993”*.

El parágrafo 1 del mismo artículo estipuló que *“La entidad administradora manejará los recursos que conforman el Fondo de manera independiente de sus propios recursos, para lo cual deberá llevar una contabilidad separada”*.

Asimismo, el parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto 569 de 2000 determinó que *“La entidad administradora podrá recibir por su gestión una contraprestación hasta del 2 por mil del valor del recaudo originado en pagos de cesiones de estabilización que se efectúe al Fondo”*

Desarrollando el artículo 40 de la Ley 101 de 1993, el artículo 4 del Decreto 569 de 2000 establece, en términos generales, la metodología para la estabilización de precios de la siguiente manera:

1. **Cesión de Estabilización.** *Es la contribución parafiscal que tiene que pagar el productor, vendedor o exportador, al fondo de estabilización, cuando el precio del mercado internacional de los productos objeto de este Fondo, en un mercado de referencia, para el día en que se registre la operación, sea superior al precio de referencia o al límite superior de una franja de precios de referencia para ese mercado.*
La cesión de estabilización será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo del Fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. Este porcentaje deberá estar dentro de un margen que oscile entre el 80% y el 20%, para el respectivo producto y mercado.
2. **Compensación de Estabilización.** *Es la suma que el Fondo de Estabilización debe pagar al productor, vendedor o exportador cuando el precio del mercado internacional de los productos objeto de estabilización de este Fondo, en un*



mercado de referencia, para el día en que se registre la operación, sea inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia para ese mercado.

La compensación de estabilización será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo del Fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. Este porcentaje deberá estar dentro de un margen que oscile entre el 80% y el 20%, para el respectivo producto y mercado”.

El parágrafo 2 del artículo 4 del decreto 569 de 2000 definió que el productor es *“la persona que elabora azúcares centrifugados y melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y/o jarabes del azúcar, con el propósito de enajenarlos en el mercado interno o de exportación o utilizarlos para su propio consumo”.*

El parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 101 de 1993 estableció que las cesiones de estabilización *“son contribuciones parafiscales”*; en ese sentido, se aplica el artículo 30 de la misma ley que ordena que *“la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad a nivel nacional”* para un subsector, y para ello celebrarán un contrato especial con el Gobierno Nacional.

El mismo Decreto 569 de 2000, acogiendo el artículo 44 de la Ley 101 de 1993, a través del artículo 10 determinó la elección de un secretario técnico para el Fondo.

El artículo 11 del Decreto 569 de 2000, instituyó que *“El Fondo estará conformado con recursos provenientes de las cesiones que los productores, vendedores y exportadores hagan; los que aporten las personas naturales o jurídicas de derecho privado; los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo en títulos emitidos, avalados, aceptados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros”.*

Asimismo, el artículo 12 del Decreto 569 de 2000 estipuló la constitución de una cuenta con patrimonio del Fondo denominada Reserva para Estabilización, de tal manera que *“Cuando al final de un ejercicio presupuestal, se presente superávit en dicha cuenta, este se deberá aplicar, en primer lugar a cancelar el déficit de ejercicios anteriores y en segundo término, a constituir o incrementar los recursos de la misma cuenta con el propósito de garantizar su destinación exclusiva a la estabilización de los respectivos precios”.*

En este contexto, el MADR suscribió con la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña) el contrato No. 026 del 12 de mayo de 2000, cuyo objeto es *“(…) la administración del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar (…)*”. La vigencia inicial del contrato de administración fue por **cinco años** hasta el 30 de junio de 2005, luego fue prorrogado en cuatro ocasiones, la primera el 30 de junio de 2005 por un término de **cinco** años, la segunda el 29 de junio de 2010 por **diez** años, la tercera el 26 de junio de 2020 por un lapso de **seis meses** hasta el próximo 31 de diciembre y la cuarta por **dos** años hasta el 31 de diciembre de 2022.



De otra parte, la Corte Constitucional fundamentó los requisitos que deben cumplir aquellos particulares que administran y gestionan recursos y bienes parafiscales, adicionando las condiciones de representatividad en el ámbito nacional y de organización democrática. De acuerdo con la sentencia C-543 de 2001, *“la Corte, cuando ha declarado la exequibilidad de normas legales que autorizan la celebración de contrato con una entidad determinada de carácter gremial para la gestión de contribuciones parafiscales, ha tenido en cuenta el criterio que, para el caso de las referidas a un subsector agropecuario, fija la Ley 101 de 1993, esto es que se trate, como ya se expresó de entidades que reúnan “condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria” y cuya organización y funcionamiento sean democráticos. Al respecto conviene destacar que estas exigencias evidencian la diferencia de tratamiento frente a las establecidas por la propia Constitución, para los supuestos puramente de “fomento” de las actividades propias de las entidades de origen privado previstas en el segundo inciso del artículo 355, esto es, que se trate de entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, en el ámbito donde se desempeñan, conforme a lo analizado en esta misma sentencia”*.

De igual manera, la sentencia C-132 de 2009 dictaminó que *“Cuando el legislador no señala la entidad con la cual se debe contratar la administración de fondos parafiscales, o la institución inicialmente determinada no cumple los requisitos de representatividad y escogencia democrática de los correspondientes órganos de dirección, o esas características han perdido su vigencia, corresponderá al Gobierno la designación de la misma, evento en el cual si existen dos o más entidades que reúnan idénticas condiciones de representatividad nacional y organización y funcionamiento internos democráticos exigidas, debe escoger, con observancia del principio de transparencia, a cualquiera de ellas, regla que también debe aplicarse cuando conforme a las cláusulas estipuladas en los respectivos contratos se venza el término”*.

Bajo esas circunstancias, la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, con base en el artículo 3 del Decreto 569 de 2000 que instituyó que *“El Fondo funcionará como una cuenta especial, administrada por una entidad representativa de los productores, vendedores y exportadores de los productos objeto de estabilización, que para el efecto contrate el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los términos del artículo 37 de la ley 101 de 1993”*, y en cumplimiento de lo establecido por la Corte Constitucional y el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría del MADR, procedió durante el segundo semestre de 2022 a realizar el *“Estudio de Representatividad Nacional y de Organización y Funcionamiento Interno Democrático Gremial del Subsector Agroindustrial de la Caña de Azúcar en Colombia”* con el propósito de identificar la entidad idónea para administrar los recursos del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar.

El mencionado estudio arrojó las siguientes conclusiones:

- El actual administrador del FEPA, la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña), ha mostrado diligencia en el fortalecimiento de la metodología de liquidación de las operaciones de estabilización y ha llevado al Comité Directivo los cambios correspondientes que previamente han sido analizados en mesas técnicas.



- De acuerdo con el análisis de la representatividad gremial, Asocaña es la única asociación de carácter gremial con representatividad entre los cultivadores de caña de azúcar y de los fabricantes de azúcares a nivel nacional.
- Asocaña evidencia, a partir del Registro Único de Proponentes (RUP) que ha ejecutado 30 contratos con entidades estatales, por un valor total superior a los 45.940 salarios mínimos mensuales legales vigentes y, en consecuencia, posee la capacidad técnica para administrar contribuciones parafiscales.
- Asocaña demostró con evidencias y soportes que posee una estructura organizacional con funcionamiento interno democrático que permite la participación de todos sus afiliados que se encuentran a paz y salvo.
- De acuerdo con el análisis presupuestal realizado a los ingresos y egresos presentados por el Fondo desde el año 2020 hasta la proyección del presupuesto 2022, se observa que el presupuesto de Ingresos ha presentado variaciones positivas en las tres vigencias expuestas en este documento que en promedio representan un incremento del 9,20%. Por otra parte, el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión ha presentado entre el 2020 al 2022 una variación promedio del 9,26%.
- El comportamiento de los ingresos refleja un aumento entre el año 2021 al presupuesto proyectado 2022 del 11,36%; en donde el recaudo para el año 2021 fue de \$54.746 millones, y para el año 2022 se tiene proyectado un recaudo de \$60.967 millones. En cuanto al concepto de gastos, como lo indica el Fondo, se presenta un incremento del 11,53% pasando de \$54.142 millones en 2021 a una proyección de \$60.386 millones para 2022.
- De otra parte, acorde con el presupuesto proyectado 2022, el superávit de vigencias anteriores para la vigencia 2022, presenta un incremento del 111,29%, pasando de \$542 millones en el año 2021 a \$1.146 millones en el año 2022, siendo una diferencia correspondiente a \$604 millones.
- De acuerdo con el análisis realizado se puede concluir que Asocaña ha actuado con la debida diligencia para dar una adecuada gestión sobre el informe de Auditoría de la Contraloría General de la República y, como consecuencia de lo anterior, a la fecha se puede afirmar que los hallazgos del ente de control se encuentran debidamente resueltos o con el instrumento adecuado para su control.
- El Director de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establece que, al cumplir con todos y cada uno de los requisitos legales y con los criterios determinados para evaluar tanto la representatividad gremial a nivel nacional, como el funcionamiento interno democrático, la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia, es la agremiación con que tiene las capacidades técnicas, financieras y de experiencia para realizar la administración del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar, FEPA.
- De acuerdo con los parámetros de representatividad nacional, funcionamiento democrático, eficiencia en el recaudo de las cesiones, calificación de los organismos de control y avance en el último plan de mejoramiento suscrito, la recomendación técnica

para el plazo de un nuevo contrato de administración del FEPA con Asocaña es hasta un máximo por cinco (años) años, teniendo en cuenta el contrato la vigencia del inicial contrato de administración.

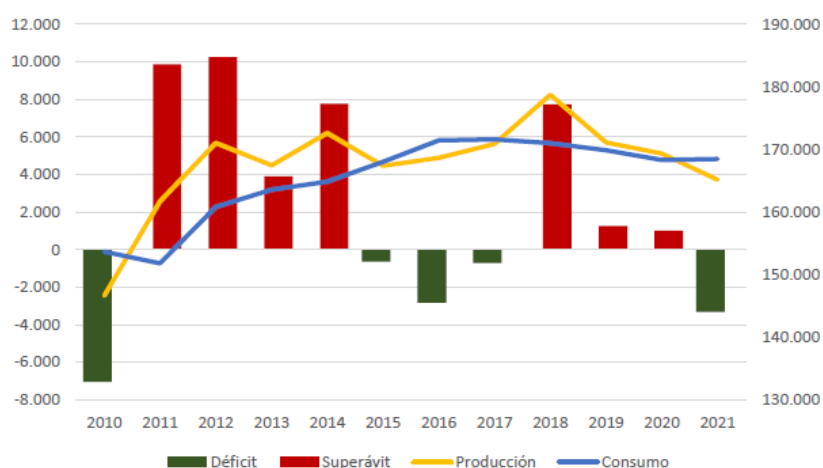
2. MERCADO DEL AZÚCAR

Según cifras de la Organización Internacional del Azúcar (OIA), en 2021, la economía mundial del azúcar registró un déficit de 3,3 millones de toneladas, luego de presentar tres años consecutivos de superávit en el mercado mundial.

La producción de azúcar en 2021 fue de 165 millones de toneladas, registro inferior en 2,5% frente a 2020 cuando se presentó una producción mundial de 169,3 millones de toneladas de azúcar. Durante la última década, la producción de azúcar presentó una caída de 3,4% en 2021 frente a 2012. Sin embargo, en 2018 la producción mundial de azúcar registró su máximo histórico al situarse en 178,7 millones de toneladas ese año. La moderación en la producción se explica por la desastrosa cosecha que presentó Tailandia —uno de los grandes exportadores mundiales—, entre 2019 y 2021 como consecuencia de condiciones climáticas adversas que afectaron sus cultivos. Asimismo, Brasil, el principal productor y exportador del mundo, registró problemas que afectaron la cosecha durante 2021 por culpa de un efecto combinado entre una sequía prolongada, seguido de una fuerte helada en meses clave, además de incendios que completaron el coctel nocivo para la cosecha.

Por el lado de la demanda, el mercado mundial de azúcar registró un consumo de 168,5 toneladas de azúcar durante 2021, cifra similar a la registrada en 2020 y 4,8% por encima cuando se compara con 2012. Así, el mercado mundial del azúcar ha registrado una desaceleración en el consumo de azúcar, creciendo a un ritmo de 0,5% promedio anual en los últimos 10 años.

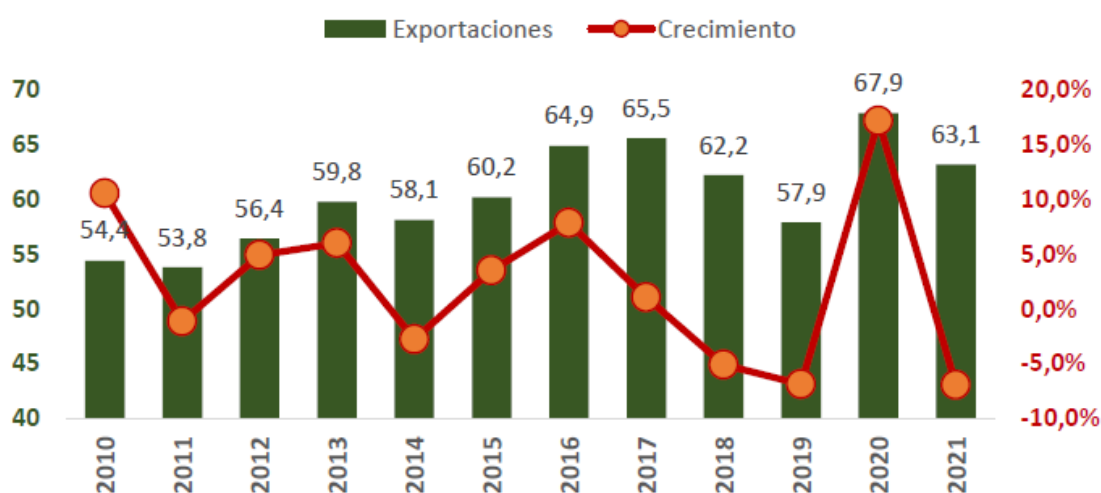
Gráfica 1. Producción, consumo y balance mundial de azúcar 2010-2021 (miles de toneladas)



Fuente: OIA

En 2021, el nivel de exportaciones mundiales de azúcar alcanzó los 63,1 millones de toneladas, una contracción de 6,9% respecto a 2020, cuando alcanzó el récord histórico de 67,9 millones de toneladas de azúcar. Entre 2012 y 2021, el volumen exportado en todo el mundo experimentó una dinámica positiva de 12%, lo que significa un crecimiento promedio anual de 1,3%, al pasar de 56,4 millones de toneladas en 2012 a 63,1 millones de toneladas en 2021.

Gráfica 2. Exportaciones mundiales de azúcar y crecimiento anual 2010-2021 (millones de toneladas)



Fuente: OIA

Asimismo, el mercado internacional del azúcar es altamente distorsionado por los programas de apoyo que los gobiernos implementan para proteger su producción nacional de azúcar, como ocurre en Brasil; controlan los precios de la caña y del azúcar, como sucede en India, establecen cuotas de importación, como acontece en los Estados Unidos, la Unión Europea y México; Estados Unidos, que es un importador neto, establece cuotas de producción en el mercado interno, tiene un precio mínimo de garantía a nivel interno y fomenta la exportación de excedentes; otros países también controlan estatalmente la importación, como en Japón y Bolivia, o establecen salvaguardias, como lo hace Ecuador con Perú y Colombia.

En Japón existe un monopolio regulado por el Estado para importar y comercializar internamente el azúcar, el gobierno interviene el precio doméstico para asegurar un elevado nivel que le permita mantener una mínima producción de alto costo y establece estrictas normas sanitarias a la importación.

También, cuando los precios internacionales caen, los países refuerzan la protección en sus mercados, por ejemplo, elevando aranceles como en China e India, e incluso prohibiendo la importación de azúcar como lo ha hecho Irán.

Adicionalmente, por ejemplo, los Estados Unidos, la Unión Europea y México cobran aranceles específicos por tonelada de USD 320, € 420 y USD 360, respectivamente; y otros países implementan aranceles ad valorem que pueden llegar hasta el 100%, como ocurre en India. Brasil es uno de los países con menor arancel con el 16%.

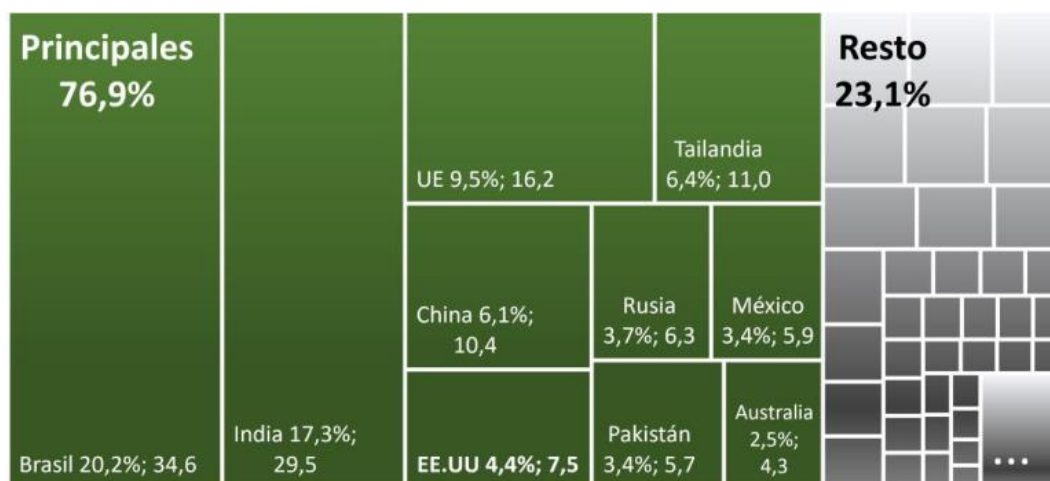
A través de estas políticas, el mercado mundial del azúcar ha sido excedentario por varios años, es decir, la producción es superior al consumo, sin embargo, en 2021 esta tendencia sufrió un revés presentando déficits en la producción global como consecuencia de condiciones climáticas adversas situación que afectan directamente el comportamiento del precio.

2.1. Colombia en el contexto internacional

Para la temporada más reciente, con base en el promedio 2017-2021, Colombia continúa en el ranking de los 15 mayores productores y exportadores de azúcar, entre los 93 y 110 productores y exportadores mundiales. No obstante, su participación de tan sólo 1% no es significativa, debido a la preponderancia de grandes jugadores como Brasil, India, La Unión Europea y Tailandia.

En promedio, entre 2017 y 2021, de acuerdo con cifras de la OIA, Colombia ocupó la posición 14 entre los productores mundiales, pero solo con una participación de 1,3%, al producir en promedio 2,2 millones de toneladas de azúcar. En contraste, grandes jugadores como Brasil, India y la Unión Europea registraron producciones por 34,6 millones, 29,5 millones y 16,2 millones, respectivamente, durante el mismo periodo.

Gráfica 3. Productores mundiales de azúcar. Promedio 2017-2021 (participación %; millones de toneladas)



Fuente: OIA

En el caso de las exportaciones, éstas también se caracterizan por una oferta concentrada en pocos países. En el promedio del volumen exportado entre 2017 y 2021, el 75,4% de las exportaciones fueron controladas por 8 países. Brasil ocupa el primer lugar con 25,1 millones de toneladas de azúcar, seguido de Tailandia (7,7 millones de t), India (5,0 millones de t) y Australia (3,3 millones de t), quienes completan las primeras 4 posiciones en el ranking mundial de exportadores. Por su parte, Colombia ocupó el puesto 10 con el 1,1% del comercio mundial de azúcar.

Gráfica 4. Exportadores mundiales de azúcar. Promedio 2017-2021 (participación %; millones de toneladas)



Fuente: OIA

La baja participación de Colombia en el mercado mundial de azúcar (1,3% de la producción mundial y 1,1% del comercio mundial), lo convierte en un tomador de precio, por lo que el precio interno se forma con base en el internacional. Por ello, para mitigar la alta volatilidad del mercado internacional, generada por las políticas distorsionantes de grandes importadores y exportadores, el país utiliza instrumentos de política pública agrícola como el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP), que opera de manera contra cíclica al precio internacional.

2.2. Precios internacionales del azúcar

Los precios internacionales del azúcar luego de tres años con caídas consecutivas entre 2017 y 2019, para el segundo semestre de 2020 comenzó su recuperación y se consolidó a lo largo de 2021. Esto explicado fundamentalmente, por factores macroeconómicos como el aumento del precio del petróleo y el mal desempeño que registró Brasil durante el 2021.

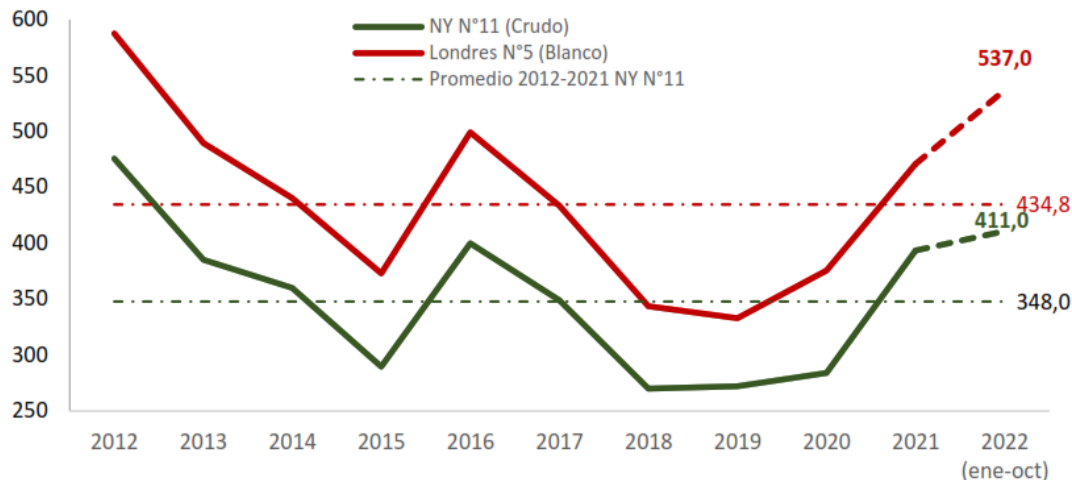
Asimismo, la fuerte demanda de materias primas desde China, incluido el azúcar, dio apoyo a las tendencias alcistas del precio en 2021. Para inicios de 2022, estas tendencias se moderaron ante la incertidumbre que generó la variante de la Covid-19 Ómicron por su gran velocidad de contagio, que amenazaba con nuevos confinamientos en el mundo. Sin embargo, la invasión de Rusia a Ucrania y el aumento de los precios del petróleo volvieron a influir en los precios internacionales del azúcar.

Así en lo corrido de 2022 (enero-octubre) el precio internacional del azúcar crudo se ubica en promedio en 411 USD/t (18,64 cent USD/lb), un aumento de 4,4% frente a los precios registrados



en 2021. En una ventana de largo plazo el precio del crudo se ubica un 18,1% más alto frente al nivel promedio registrado entre 2012 y 2021. Por su parte, para el caso del azúcar blanco, el nivel de precios promedio en lo corrido de 2022 (enero-octubre) es de 537 USD/t, lo que significa un aumento de 14,0% frente al nivel de precios registrados en 2021 y un 23,5% cuando se le compara con el nivel de precios promedio presentado entre 2012 y 2021.

Gráfica 5. Precio internacional promedio anual del azúcar crudo (Bolsa de NY N°11) y blanco (Bolsa de Londres N°5) 2012-2022 (ene-oct) USD/tonelada



Fuente: Sugaronline

Diferentes analistas esperan un superávit en el balance azucarero mundial en los próximos dos años. Esto como resultado de las buenas perspectivas de producción mundial, luego del retorno de Tailandia, así como las buenas expectativas que generan las cosechas de India y Brasil para 2023 y 2024, lo que, sin duda, presionará las tendencias bajistas en los precios internacionales del azúcar. Adicionalmente, al ser un commodity, el azúcar seguirá siendo susceptible a la materialización o no de una recesión económica mundial.

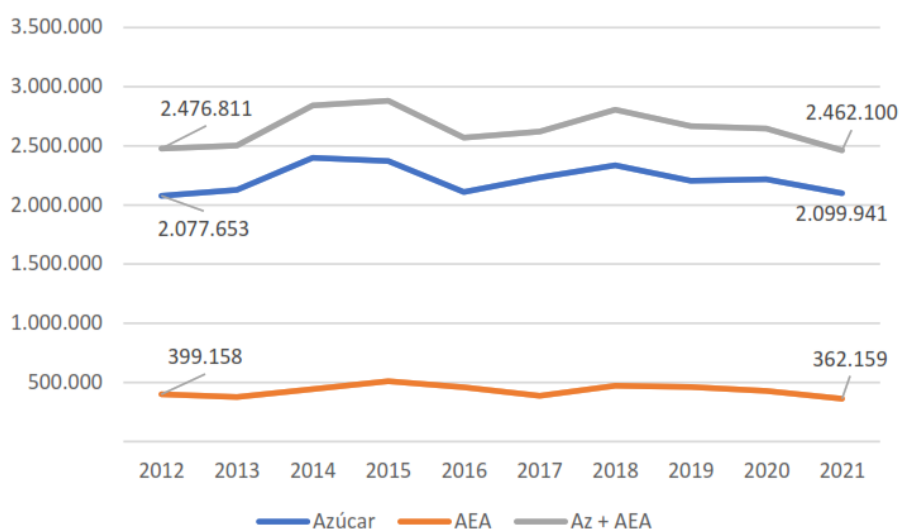
2.3. Mercado nacional del azúcar

La actividad económica de la agroindustria del azúcar en Colombia, aunque tiene un impacto nacional, se constituye en un ejemplo de aglomeración productiva o clúster, ya que existe una concentración geográfica a lo largo del valle del río Cauca, desde el norte del departamento con el mismo nombre hasta el antiguo Eje Cafetero, conformado por Risaralda, Quindío y Caldas, en el occidente del país, donde se realiza la producción de la materia prima, caña de azúcar, y la fabricación de los azúcares, complementadas con la disponibilidad de los servicios de apoyo como la provisión de material vegetal, e insumos especializados, construcción y reparación de maquinaria, transporte especializado, servicios portuarios y desarrollo de habilidades en la mano de obra, entre otros.

Producción

Los niveles de producción entre los extremos del periodo analizado son casi los mismos, 2,47 millones de toneladas en 2012 de producción de azúcar más alcohol equivalente en azúcar, frente a 2,46 millones en el 2021. Sin embargo, vale la pena resalta que hay años con un claro crecimiento, como lo es el 2015 con 2,88 millones de toneladas de azúcar (az) más alcohol equivalente en azúcar (AEA), y que el año más bajo en producción es precisamente el último año del periodo (2021) dado que el sector azucarero fue fuertemente impactado en su capacidad productiva por los bloqueos realizados al país, y en especial a la región, que impidieron que durante más de un mes, los ingenios no pudieran llevar a cabo sus actividades productivas.

Gráfica 6. Producción de azúcar y alcohol equivalente en azúcar (t) 2012-2021



Fuente: FEPA

En lo que concierne a alcohol carburante, su producción se inició en el año 2005, cuando se produjeron 21,9 millones de litros, con el inicio de las producciones en el último cuatrimestre del año de las destilerías de Incauca y de providencia.

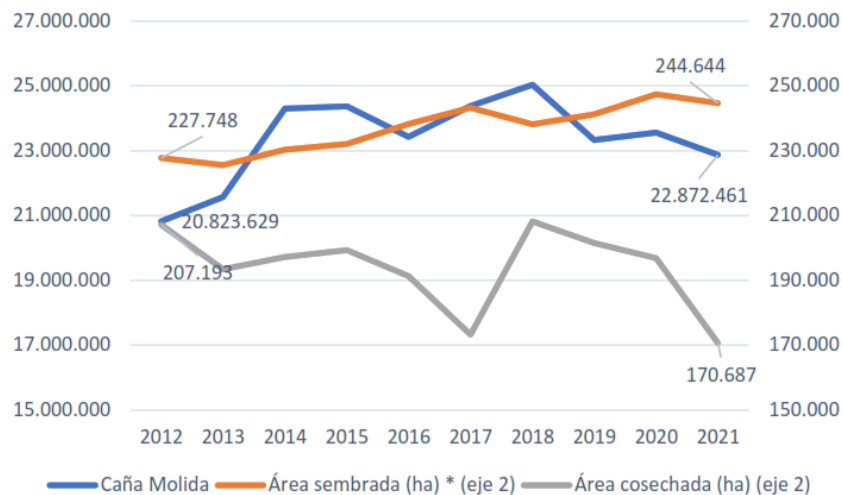
Durante el año 2006 se incorporaron a la producción de alcohol los ingenios Risaralda, Mayagüez y Manuelita y en el 2015 se les unió Riopaila-Castilla con una destilería en la planta de Riopaila.

En cuanto la caña molida para producir el azúcar y los alcoholes, esta pasó de 20,82 millones de toneladas en 2012 a 22,87 millones en el año 2021, con un máximo de 25,03 millones en 2018, el año de mayor producción histórica del sector.

El área neta sembrada pasó de 227.748ha en 2012 a 244.644ha en 2021, y el área cosechada disminuyó de 207.193ha en 2012 a 170.687 en 2021. No necesariamente coinciden los años con mayor producción de caña con los de producción de azúcar y alcohol equivalente en azúcar, pues las condiciones del clima, variedades, edades y muchos otros factores afectan el rendimiento de la caña (contenido de sacarosa), como es evidente en 2021, donde hay una mayor producción de caña a pesar de una menor área cosechada.



Gráfica 7. Caña molida (t), área sembrada y cosechada (ha) 2012-2021



Fuente: Producción de caña: FEPA. Áreas: Cenicaña

Los ingenios han preferido disminuir su producción de azúcares refinados y crudos para fabricar en mayor medida azúcares orgánicos y blancos, dado que el mercado actual está pagando mejor aquellos productos que consideran que son más sanos para su salud.

Ventas

Desde 2012 hasta 2021 las ventas de azúcar crecieron 2,81% al pasar de 2,15 millones de toneladas en 2001 a 2,2 millones en 2020. Comparado el año 2001 con el año 2004, cuando se presentó el mayor volumen de ventas de azúcar, dicho crecimiento fue de 22,22%, cuando se vendieron 2,6 millones de toneladas.

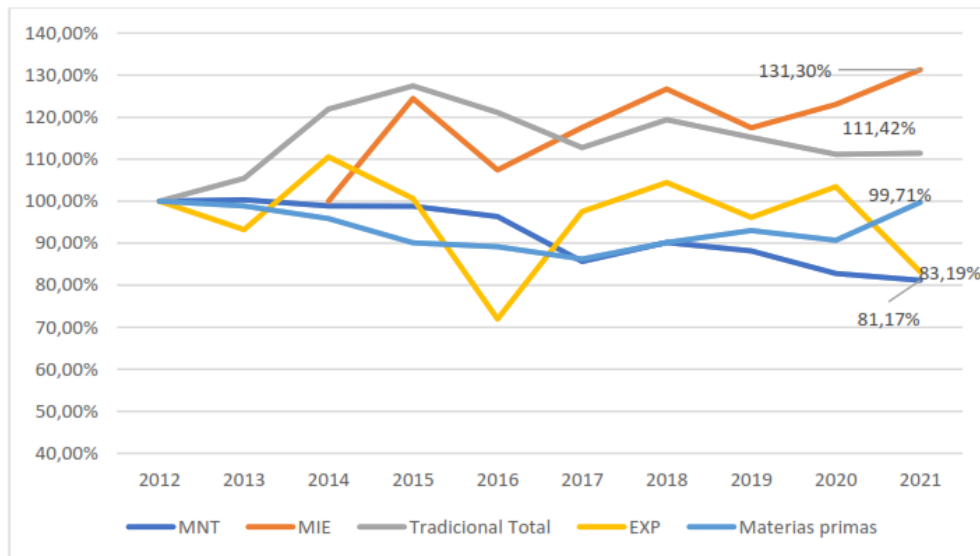
Cuando se incorpora el Alcohol equivalente en azúcar, el crecimiento del 2020 frente a 2001 es del 23,21%, las ventas pasaron de 2,15 millones de toneladas a 2,65 millones de toneladas. El año con mayores ventas de azúcar más alcohol equivalente en azúcar fue el 2015, cuando se vendieron 2,9 millones de toneladas.

La venta de alcohol total pasó de 258,7 millones de litros en 2006 hasta 361,3 millones en 2020, con un crecimiento del 39,64% frente a 2006, año que inician ventas 5 de los 6 productores actuales. El año con mayor volumen vendido fue el 2018, con 437,9 millones de litros, equivalente al 69,93% más que en 2006.

La venta total, azúcar más alcohol equivalente en azúcar, tiene una leve caída del 0,64% explicada por el bloqueo de más de un mes del cual fue objeto la región del Valle del Cauca y por ende la industria, durante el paro de 2021.



Gráfica 8. Índice de ventas de azúcar por mercado 2012-2021



Fuente: FEPA. Mercados tradicionales de Colombia (Nacional tradicional (MNT) e interno especial (MIE))

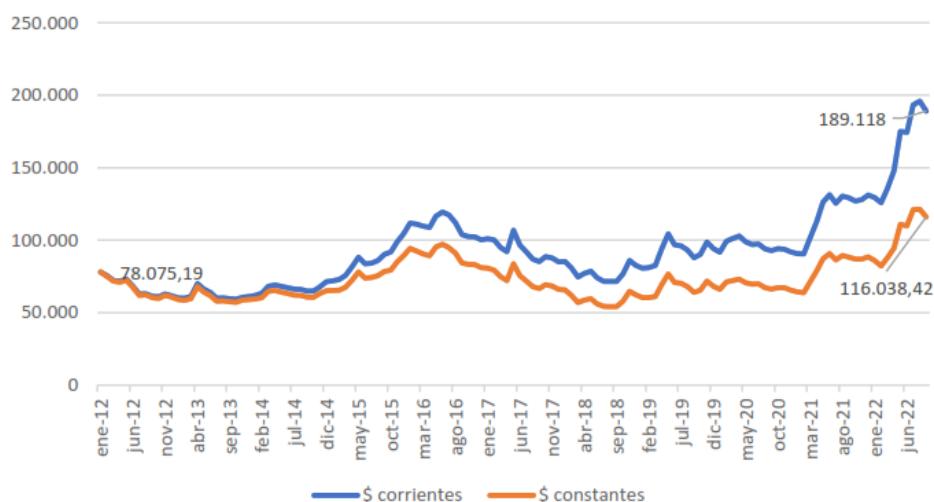
Precios

En la formación del precio del azúcar intervienen muchos factores, el primero, las condiciones de oferta y demanda, que hace que el precio tenga algunos periodos durante el año con un comportamiento más alto que los otros meses, especialmente entre marzo y mayo de cada año, cuando se presenta la temporada de lluvias que afecta la producción de azúcar. Pero además de lo anterior, dado que la oferta nacional compite con el azúcar importado, la tasa de cambio, las condiciones logísticas (disponibilidad de contenedores y espacios en los barcos) y el costo de importar azúcar también inciden en el precio.

Al comparar el precio en septiembre de 2022 con el observado en enero de 2012, se ve que el precio del azúcar en términos corrientes ha aumentado de manera importante, especialmente desde febrero de 2021, siendo un 142% mayor que el observado en enero de 2012. En términos de precios constantes de enero de 2012, el precio en septiembre se ubica en COP116.038/qq, un 48,62 más alto.

Este crecimiento se explica por el crecimiento de los precios en las bolsas internacionales, así como por el comportamiento de la tasa de cambio.

Gráfica 9. Precio Mdo. Nacional tradicional en pesos corrientes y constantes (COP/qq) ene-12 a sep-22



Fuente: FEPA.

Empleo

Entre empleos directos e indirectos, la agroindustria de la caña de azúcar genera alrededor de 280.000 puestos de trabajo, 7.400 directos en la fase agrícola y 30.000 en la fase industrial, mientras que los empleos indirectos suman 242.000.

De acuerdo con el estudio realizado por Fedesarrollo “Impacto Socio Económico del Sector Azucarero Colombiano en la Economía Nacional y Regional” en 2010 y actualizado en 2018, el sector azucarero colombiano genera más de 286.000 empleos entre directos e indirectos.

Adicional al empleo generado, de acuerdo con las inscripciones realizadas en 2022 para participar en la elección de los miembros del comité directivo del FEPA, hay más de 4.500 cultivadores de caña de azúcar habilitados para votar.

En el anterior escenario, la operación del FEPA cobra vital importancia en la medida en que busca estabilizar los ingresos de los cultivadores de caña de azúcar, trabajadores y agroindustriales de la caña de azúcar dentro de un mercado mundial altamente distorsionado, de tal manera que los productores sean indiferentes entre vender al mercado externo y vender al mercado interno.

El FEPA existe para procurar un ingreso remunerativo a los productores, quienes normalmente participan en mercados con diferentes niveles de precios, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones. De esta manera protege a los productores nacionales frente a las altas distorsiones en el mercado internacional, descritas anteriormente, facilita la comercialización de la producción que excede la demanda del



mercado interno tradicionalmente permite regular la oferta hacia la industria y los hogares.

Sin las operaciones de estabilización del FEPA, todos los ingenios concentrarán su esfuerzos comerciales para vender en el mercado interno, que es el de mayor precio y, con el tiempo el arbitraje conducirá a que los precios se igualen por lo bajo, es decir, al precio internacional más el costo de internación, en esas circunstancias los ingenios con mayores costos de producción serán cerrados o absorbidos por los más eficientes, caerá el empleo, cambiaría la composición de la oferta, desestimulando las exportaciones y estimulando las importaciones, reduciendo así la disponibilidad de divisas desde el subsector, además sería necesario una reconversión productiva en el valle geográfico del río Cauca.

3. DESEMPEÑO CONTRACTUAL DEL ADMINISTRADOR

Esta sección realiza una descripción del desempeño contractual, desde el punto de vista técnico y financiero, por parte del administrador Asocaña sobre el Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar entre los años 2015 y 2020.

3.1 Análisis técnico

Año 2015

Ejecución de una profunda revisión a la metodología para el cálculo de las operaciones de estabilización, con el propósito de fortalecer y darle más claridad al mecanismo, con el apoyo de una comisión integrada por funcionarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, productores de caña, productores de azúcar, Asocaña y el FEPA.

La auditoría de las cuentas del Fondo para 2013 y 2014, por parte de la Contraloría General de la República, resultó en una calificación de 98,2, con el registro de cuatro recomendaciones: dos relacionadas con temas de contratación y otras dos con el manejo del presupuesto.

Formalización de la organización de un plan de mejoramiento, cuyo objetivo es continuar con la revisión de la metodología y la compilación de todas las normas relacionadas con la liquidación de las operaciones de estabilización en un documento único.

En 2013 inició operaciones el Ingenio del Occidente, con ventas de miel virgen a otro ingenio, las cuales fueron registradas en el FEPA, pero no le generaron efectos económicos de cesión, ni de compensación. En 2014 el ingenio del Occidente inició operaciones comerciales con terceros diferentes a otros ingenios productores de bienes sujetos a estabilización. La liquidación de las ventas que reportó desde noviembre, de acuerdo con la normatividad vigente y la metodología aplicable a los productores del régimen regular, generaron efectos económicos. Dada la inconformidad de este productor con dicha normatividad, no realizó el pago de las cesiones a su cargo, entrando en mora, y dejó de reportar información al FEPA. Esta situación implicó que el Fondo dejará de pagar compensaciones por el valor no recaudado. Asocaña comenzó a adelantar las actuaciones permitidas por la Ley para normalizar las operaciones de cobro y reporte con este productor. En 2015 fueron adelantadas las gestiones necesarias para realizar, de acuerdo con la



normatividad vigente, el cobro jurídico de las cesiones adeudadas por el Ingenio del Occidente SAS.

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) a través de la Resolución 80847 del 7 de octubre de 2015, ordenó que el MADR y el MinCIT deben revisar la metodología con la cual opera el mecanismo de estabilización. El trabajo realizado de manera autónoma por el FEPA desde comienzo del año cumplió con gran parte de ese objetivo.

Año 2016

La comisión recomendó documentar el marco conceptual del diseño operativo del mecanismo de estabilización, basado en la indiferencia de ingresos por ventas en los diferentes mercados, y retirar del componente de Otros Mercados (OM) el azúcar dejado de fabricar por destinar su materia prima a la elaboración de alcoholes carburantes. Los documentos se presentaron al Comité Directivo para su aprobación.

Los principales ajustes realizados a la metodología fueron:

- a. Eliminación del factor de corrección histórico inferior, y de la aplicación de los ajustes asociados alfa y beta, para el cálculo de las operaciones de estabilización.
- b. Revisión de la información que recopila la Secretaría Técnica del FEPA, tanto para la liquidación como para el control y seguimiento de las operaciones de estabilización, con el fin de identificar de manera precisa la información que se debe entregar a cada agente pasivo sujeto a la contribución parafiscal.
- c. Eliminación del régimen de transición y su reemplazo por un régimen temporal, que establece un periodo durante el cual todos los ingenios deben llegar a ser sujetos de una única metodología para liquidar las operaciones de estabilización.

Elaboración de un documento que define la política de manejo de información del FEPA, entre otras pautas, autorizando la entrega a terceros de información solo a nivel agregado.

Durante 2016 se realizó seguimiento al estado de las controversias jurídicas por la no aplicación de ajustes en la liquidación de cesiones y compensaciones ante la integración entre Central Sicarare S.A. e Ingenio Pichichí S.A. y por el cobro coactivo al Ingenio del Occidente SAS.

Como antecedentes a esta actividad se tiene:

- En 2010 la secretaría técnica del FEPA negó la solicitud de ajustes a la liquidación de las operaciones de estabilización dentro de la integración realizada entre Ingenio Pichichí y Central Sicarare, productor de aceite de palma, por no cumplir con los requisitos exigidos en la normatividad vigente. Se previó que las empresas presenten recursos en las instancias legales correspondientes y se creó una asignación presupuestal para atender los costos que implicaría la atención de esos procesos.
- En 2011, Asocaña como administrador del Fondo fue notificado de los procesos instaurados por las empresas Central Sicarare S.A. y Pichichí S.A. en contra de la decisión que negó la solicitud de ajustes a la liquidación de las operaciones de estabilización en el marco de la integración que realizaron a través de un contrato de cuentas en participación. Las partes no conciliaron en las audiencias realizadas



en la Procuraduría y los procesos siguieron su trámite en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

- En 2012 el administrador del Fondo respondió las demandas instauradas y en 2013 respondió las correcciones a las demandas efectuadas por Central Sicarare S.A. y Pichichí S.A.

Año 2017

Respuesta a las inquietudes sobre la vigencia de la Resolución 1 de 2017 del FEPA que elimina el régimen de transición y organiza el funcionamiento del régimen temporal para la liquidación de operaciones de estabilización. Por solicitud del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se revisó y, posteriormente, se aprobó la Resolución 4 de 2017 del FEPA modificatoria, en la cual especificaron las condiciones a tener en cuenta para determinar a quiénes y desde cuándo se aplican dichos cambios.

Aprobación del cambio en la metodología para determinar los gastos de transporte utilizados en el ejercicio de paridad de importación.

También se aprobó una estructura de control para los despachos terrestres hacia el exterior, con el fin de asegurar la correcta causación de las operaciones que generan compensaciones.

Año 2018

Incorporación en la metodología de un factor de ajuste para corregir el cálculo de las operaciones de estabilización de los ingenios duales, que producen simultáneamente azúcar y alcohol carburante, por si llega a ocurrir que el resultado del ponderador Z sea negativo, lo cual es inconsistente porque este parámetro determina cuánto participa un ingenio en los mercados de menores precios y su valor mínimo es cero.

Ampliación de la cobertura de los mecanismos de control y operación de los despachos terrestres hacia el exterior, incorporando todas las entregas que no sean directas a un puerto marítimo para exportación y los despachos hasta los puertos por parte de los clientes.

Fue discutida la posibilidad de hacer una conciliación entre las partes sobre el proceso relacionado con los efectos económicos en el FEPA de la integración entre el Ingenio Pichichí y la Central Sicarare, concluyendo que la solución está en manos de la justicia, que el proceso se encuentra en etapa de pruebas y se debe esperar su pronunciamiento al respecto.

El ingenio del Occidente se puso al día con el pago de las cesiones que tenía en mora desde 2014 y con el reporte de información para la liquidación de las operaciones de estabilización. Después del cobro efectivo de la cartera, el FEPA liquidó y pago las compensaciones que tenía represadas con los demás ingenios.

La controversia jurídica entre Asocaña y la Contraloría General de la República por el cobro de la cuota de control fiscal de la vigencia 2004, el cual ganó Asocaña en primera instancia, se encuentra radicada en el Consejo de Estado a la espera de la definición del recurso de apelación que correspondería al fallo de última instancia.



Año 2019

Fueron realizados ajustes a la metodología de estabilización para atender posibles dificultades en el momento de efectuar exportaciones y mejorar la construcción de sus indicadores de precios:

- a. Organización del mercado coyuntural que reconoce los mayores gastos de exportar por puertos diferentes a Buenaventura cuando éste presente inconvenientes para su operación o acceso.
- b. Ajuste a la metodología de construcción de los indicadores de precios, usando los precios mayoristas del DANE del mismo mes para el cual se están liquidando las operaciones de estabilización en los Mercados Interno Espacial y Nacional Tradicional,
- c. Definición de los usos de los jarabes de azúcar como materia prima para la elaboración de alcohol, levaduras y alimentos concentrados como parte del segmento de Otros Mercados.
- d. Actualización de las partidas arancelarias que cubren las resoluciones del FEPA, de acuerdo con el Decreto 109 de 2018, y del factor de Transporte, Administración, Impuestos y Utilidades (TAIU) de los mercados nacionales.

Modificaciones al marco normativo del FEPA relacionadas con:

- a. Aprobación del reglamento operativo del Comité Directivo del FEPA, de acuerdo con las observaciones hechas por la Contraloría General de la República.
- b. Modificación de los requisitos de control a la operación del Mercado Interno Especial, incluyendo como agentes de control a las bodegas autorizadas por la DIAN para el manejo de mercancía bajo control aduanero.
- c. Modificación de algunas variables a considerar para el cálculo de los indicadores de precios como fletes marítimos cuando no hay información disponible en la DIAN, las calidades de azúcar y empaques a considerar, las tarifas de la sociedad portuaria y las fuentes de información de primas de azúcares blancos.

La Contraloría General de la República auditó el cumplimiento para las vigencias 2017 y 2018 concluyendo que *“la información acerca de los procesos de Estabilización de Precios y cesiones, formulación cesiones y compensaciones, seguimiento al plan de mejoramiento, denuncias y controles aplicados, resulta conforme, en todos los aspectos significados de la Ley 101 de 1993, Decreto 569 de 2000, Decreto 1071 de 2015 y Decreto 013 de 2016 (concepto sin reservas)”*. Esa visita encontró un hallazgo sin incidencia.

El control interno tuvo una calificación igual a 1,233 que lo ubica centro del rango entre 1,0 y 1,5, que lo clasifica un control eficiente.

Por solicitud de Asocaña, la auditoría interna, en coordinación con la secretaría técnica, realizó el cruce de información registrada en la DIAN con la registrada en el FEPA para las vigencias 2016 a 2018. Solo un documento de aproximadamente 20.000 no se pudo constatar en la DIAN porque la SIA que agenció dicha exportación ya no opera.

Con la participación de personal técnico de todos los ingenios, fue creado un comité para revisar la eficiencia de la metodología de cálculo del azúcar desviado hacia la producción de etanol (AEA), sobre la mesa hay cuatro.

Año 2020

La Cámara de la Industria de Alimentos de la ANDI, que agremia empresas que compran materias primas para transformarlas en alimentos listos para el consumo humano, realizó una revisión del cálculo del Precio de Paridad de Importación (PPI) del azúcar en noviembre de 2019.

El PPI se calcula por país de origen del azúcar y por puerto de entrada a Colombia como un promedio simple de los PPI de cada semana para el mes en cual se realizan las operaciones de estabilización. Como la información fuente está medida por tonelada, para transformar a quintal el resultado se divide en 20. Cada PPI se calculaba de la siguiente manera:

$$PPI = \frac{\{[(P_{NY} + \Delta P) \cdot (1 + T_{seg}) + F_{int}] \cdot (1 + Aran + G_{agen}) + G_{port}\} \cdot T_{cam} + F_{nal}}{20}$$

Donde:

- ✓ **PPI**: Precio de Paridad de Importación
- ✓ **P_{NY}**: Precio promedio diario del cierre de la posición futura más cercana del contrato No. 11 de la Bolsa de Nueva York para el azúcar crudo.
- ✓ **ΔP**: Promedio de los referentes de primas para el azúcar blanco.
- ✓ **T_{seg}**: Tasa de seguro utilizada por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para el cálculo de los precios de referencia de la franja de precios
- ✓ **F_{int}**: Flete Internacional calculado como la diferencia entre los precios CIF y FOB.
- ✓ **Aran**: Porcentaje de arancel aplicado por la DIAN de acuerdo con el país de origen.
- ✓ **G_{agen}**: Porcentaje de comisión que cobra la sociedad de intermediación aduanera responsable del trámite de importación.
- ✓ **G_{port}**: Gastos en el puerto de entrada por movimiento y almacenamiento de carga.
- ✓ **T_{cam}**: Promedio semanal de la Tasa Representativa del Mercado (TRM) del dólar.
- ✓ **F_{nal}**: Flete terrestre nacional de carga desde el puerto de entrada hasta el sitio establecido en cada caso.

La Cámara de Alimentos de la ANDI señaló que el FEPA presenta valores más altos que los percibidos por sus agremiados para los seguros, los fletes internacionales y los gastos de agenciamiento de las sociedades de intermediación aduanera, por lo cual solicitó al Comité Directivo del FEPA realizar la revisión y ajuste correspondientes para acercar los valores a sus hallazgos.

La respuesta del FEPA quedó plasmada en la Resolución 1 de 2020 aprobada por el Comité Directivo de julio con:



- Retirar la tasa de seguros porque estaba siendo contabilizada dos veces ya que también estaba contenida en la diferencia entre los precios CIF y FOB que se usaba para calcular el flete internacional.
- Como consecuencia de lo anterior, se cambió el nombre de la variable F_{int} por $F_{int} + seg + og$, en la medida en que la diferencia entre los precios CIF y FOB de la información sobre importaciones de azúcar incluye no solo el flete internacional, sino los seguros y otros gastos de importación.
- Mantener, como fuente de los fletes internacionales, la información de la DIAN por ser oficial, recordando que en diciembre de 2019 a través de la Resolución 5 del FEPA, para las importaciones desde Brasil, ingresadas por el puerto de Buenaventura, se actualizó su metodología y el valor resultante con la nueva forma de cálculo fue menor al que resultaba de aplicar el método anterior.
- Conservar los gastos de agenciamiento porque corresponden a los que las Sociedades de Intermediación Aduanera (SIA) le cobran a los ingenios por sus operaciones de comercio exterior.

Adicionalmente, la Resolución 1 de 2020 incluyó modificar el cálculo de la prima que se aplica al costo de las importaciones de azúcar desde los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Las importaciones de azúcar desde la CAN tienen arancel cero, por lo cual resulta más atractivo para el importador comprarle a Perú, Bolivia o Ecuador y vender en el territorio nacional a un menor precio que el azúcar importado desde Brasil.

El FEPA realizó una revisión de los precios FOB del azúcar en los países de la CAN y en Brasil y halló diferencias, por lo cual para sincerar el cálculo del PPI propuso para las importaciones desde los países de la CAN agregar a la prima de Brasil, el promedio de los últimos 12 datos disponibles de la diferencia entre el precio promedio FOB por tonelada registrado en las importaciones desde los países de la CAN y el precio promedio FOB por tonelada registrado en las importaciones desde Brasil.

De acuerdo con lo anterior, se eliminó la variable T_{seg} y se agregaron cambios sobre la definición de las variables F_{int} y ΔP , quedando como resultante la siguiente fórmula de cálculo:

$$PPI = \frac{\{(P_{NY} + \Delta P + F_{int} + seg + og) \cdot (1 + Aran + G_{agen})\} + G_{port}}{20} \cdot T_{cam} + F_{nal}$$

Año 2021

Se desarrolló un marco normativo sancionatorio, en desarrollo del plan de mejoramiento suscrito con la contraloría general de la república.

En el marco normativo, en atención a los requerimientos efectuados por los productores que hacen parte del régimen temporal, se expidió la Resolución 1 de 2021 por parte del Comité, postergando por 5 años el inicio del crecimiento del factor de ponderación “Z” para este grupo de ingenios.

De acuerdo con la metodología vigente en el Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar, a partir de la resolución 1 de 2019 del Comité Directivo, existen dos regímenes para la liquidación de las operaciones de estabilización: el regular y el temporal.



El régimen temporal es un esquema preferencial de liquidación para los ingenios cuya producción anual es inferior a 500.000 quintales, los cuales tienen un Precio Promedio Ponderado por la distribución de las ventas totales de la industria en los diferentes mercados durante los últimos 12 meses (PPP_i) más alto, de manera que tienen derecho a un ingreso promedio más alto por la venta de sus productos que los productores del régimen regular.

Para lograr ese efecto preferencial se estableció que ese grupo de ingenios tendría en la liquidación un $Z_i = 0$ por cinco años, entre 2017 y 2021, y a partir de 2022 se aproximaría ese ponderador en una séptima parte cada año hasta que, en 2028, todos los ingenios pertenecerían a un único régimen regular sin distinción de tamaño por su nivel de producción.

Las empresas fabricantes de azúcares que pertenecen al régimen temporal son el Ingenio de Occidente, el Ingenio María Luisa y el Trapiche Lucerna. En la sección de proposiciones y varios del Comité Directivo del 15 de abril de 2021, estas empresas propusieron aplazar el inicio del esquema de gradual convergencia hacia el régimen regular por cinco años, es decir, que no empezara en 2022, sino en 2027. Para ello el Comité Directivo determinó que se realizaría una mesa de trabajo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y la Secretaría Técnica del Fondo para estudiar la propuesta.

La mesa técnica se llevó a cabo el 7 de mayo de 2021 y estudió los siguientes argumentos para la medida:

- ✓ El tiempo de gracia es otorgado para que los ingenios del régimen temporal realicen las inversiones y ajustes necesarios para mejorar su proceso operativo y compitan en igualdad de condiciones con los demás ingenios.
- ✓ Entre 2017, año en el que se constituyó el régimen temporal, y 2020 la tasa de cambio del dólar respecto al peso ascendió desde \$2.958 hasta \$3.757, lo que representa un incremento de 27%, lo que encarece el valor de los equipos requeridos que tienen que ser importados.
- ✓ En el mismo periodo las importaciones de azúcar han crecido al pasar de 196.607 toneladas en 2017 a 272.200 toneladas en 2020, lo que ha incrementado la competencia en el mercado nacional, que es el de mayor precio, y ha sido necesario vender mayores volúmenes en mercados de menores precios, como la Costa Atlántica y el extranjero.
- ✓ El incremento de la inseguridad en el norte del departamento de Cauca y en el sur de Valle del Cauca, ha incrementado los costos operativos.
- ✓ La pandemia de Covid-19 aumentó los costos operativos por la implementación de protocolos de bioseguridad y redujo las ventas por el cierre de establecimientos que preparan alimentos para la venta.
- ✓ Las tres empresas dentro del régimen temporal generar 1.400 empleos directos formales y alrededor de 7.000 empleos indirectos en una zona con alta incidencia de la violencia y precarias opciones laborales, además genera recaudo tributario para los municipios donde realizan sus actividades productivas.
- ✓ El tamaño actual de las empresas dificulta el logro de eficiencias a través de economías de escala y hace más costoso el proceso de optimización, poniendo en riesgo la viabilidad financiera y el empleo que generan.

La mesa técnica llegó a la conclusión de respaldar la solicitud de prorrogar el inicio del esquema



de gradual de convergencia del régimen temporal hacia el régimen regular por cinco años, empezando en 2027, lo cual amplía la transición de 12 a 17 años. Luego de analizar la información disponible, el Comité Directivo del FEPA del 30 de junio de 2021 aprobó la propuesta de modificación a través de la Resolución 1 de 2021.

3.2 Análisis presupuestal

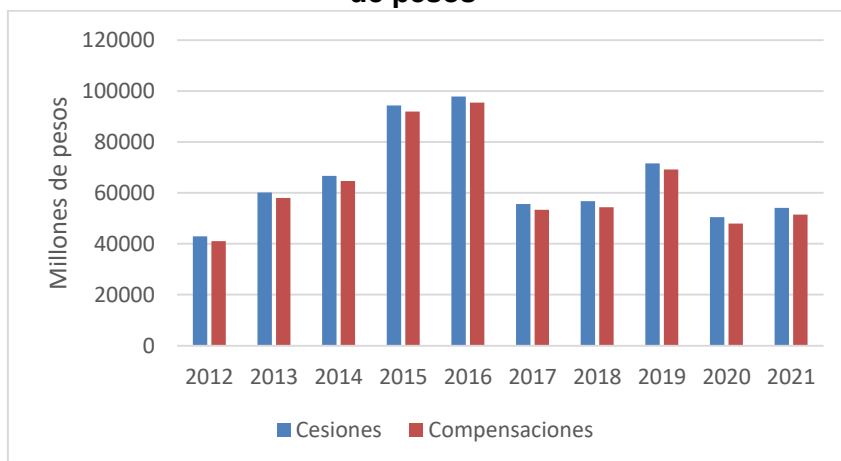
Con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA), se han desarrollado actividades que tienen como objetivo procurar un ingreso remunerativo a los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones.

Entre los años 2015 y 2020 proyectado, el FEPA acumuló un recaudo por cerca de \$435.685 millones por concepto de cesiones y pago aproximadamente \$420.976 millones por compensaciones, contribuyendo al fortalecimiento productivo y comercial del sector azucarero en el país. En ese periodo se observa una evolución sincronizada de las cesiones y compensaciones con una notoria volatilidad (ver Gráfica 10).

La evolución sincronizada de estos dos rubros obedece a que la operación del FEPA se basa en el recaudo de las cesiones con destino al pago de las compensaciones, siendo un mecanismo de saldo cero.

Mientras que la alta dispersión de un año a otro obedece a que el valor de las cesiones y compensaciones depende de varios factores también volátiles, como los precios internacionales del azúcar, la tasa de cambio del dólar, el nivel de ventas, las decisiones que toma cada ingenio sobre la distribución de sus entre los mercados nacionales y extranjero, así como la diferencia de precios entre ellos.

Gráfica 10. Evolución cesiones y compensaciones FEPA 2012- sept 2022*. Millones de pesos



Fuente: FEPA Cálculos: MADR-DCAF *a sept 2022

A continuación, se indica el comportamiento de la ejecución presupuestal en cada vigencia.



Año 2015

El total de ingresos para el año 2015 ascendió a \$95.121 millones, de los cuales \$91.854 millones (96,57%) correspondieron a ingresos operacionales y \$3.267 millones (3,43%) a ingresos no operacionales. \$91.109 millones (95,78%) fueron los ingresos por cesiones y \$258 millones (0,27%) correspondieron al superávit de vigencias anteriores.

La ejecución de los gastos para el año 2015 fue de \$94.797 millones de los cuales \$92.461 millones (97,54%) correspondieron a gastos de inversión y \$2.337 millones (2,46%) a gastos de funcionamiento. Las compensaciones fueron equivalentes a \$88.771 millones (93,64%), mientras que la reserva para futuras inversiones y gastos totalizó \$323 millones. Adicionalmente, Asocaña, como administrador del Fondo recibió la suma de \$182 millones (0,19%).

Año 2016

El total de ingresos para el año 2016 ascendió a \$99.035 millones, de los cuales \$98.031 millones (98,99%) correspondieron a ingresos operacionales y \$1.004 millones (1,01%) a ingresos no operacionales. \$97.021 millones (97,97%) fueron los ingresos por cesiones y \$323 millones (0,33%) correspondieron al superávit de vigencias anteriores.

La ejecución de los gastos para el año 2016 fue de \$98.648 millones de los cuales \$96.168 millones (97,49%) correspondieron a gastos de inversión y \$2.480 millones (2,51%) a gastos de funcionamiento. Las compensaciones fueron equivalentes a \$94.541 millones (95,84%), mientras que la reserva para futuras inversiones y gastos totalizó \$387 millones. Adicionalmente, Asocaña, como administrador del Fondo recibió la suma de \$194 millones (0,20%).

Año 2017

El total de ingresos para el año 2017 ascendió a \$56.483 millones, de los cuales \$54.703 millones (96,85%) correspondieron a ingresos operacionales y \$1.781 millones (3,15%) a ingresos no operacionales. \$53.902 millones (95,43%) fueron los ingresos por cesiones y \$387 millones (0,69%) correspondieron al superávit de vigencias anteriores.

La ejecución de los gastos para el año 2017 fue de \$56.063 millones de los cuales \$53.749 millones (95,87%) correspondieron a gastos de inversión y \$2.314 millones (4,13%) a gastos de funcionamiento. Las compensaciones fueron equivalentes a \$51.635 millones (92,10%), mientras que la reserva para futuras inversiones y gastos totalizó \$421 millones. Adicionalmente, Asocaña, como administrador del Fondo recibió la suma de \$108 millones (0,19%).

Año 2018

El total de ingresos para el año 2018 ascendió a \$57.581 millones, de los cuales \$53.918 millones (93,64%) correspondieron a ingresos operacionales y \$3.663 millones (6,36%) a ingresos no operacionales. \$53.192 millones (92,38%) fueron los ingresos por cesiones y \$421 millones (0,73%) correspondieron al superávit de vigencias anteriores.

La ejecución de los gastos para el año 2018 fue de \$57.105 millones de los cuales \$54.701 millones (95,79%) correspondieron a gastos de inversión y \$2.405 millones (4,21%) a



gastos de funcionamiento. Las compensaciones fueron equivalentes a \$50.862 millones (89,07%), mientras que la reserva para futuras inversiones y gastos totalizó \$476 millones. Adicionalmente, Asocaña, como administrador del Fondo recibió la suma de \$106 millones (0,19%).

El total de ingresos para el año 2019 ascendió a \$72.418 millones, de los cuales \$71.882 millones (99,26%) correspondieron a ingresos operacionales y \$536 millones (0,74%) a ingresos no operacionales. \$71.136 millones (98,23%) fueron los ingresos por cesiones y \$476 millones (0,66%) correspondieron al superávit de vigencias anteriores.

La ejecución de los gastos para el año 2019 fue de \$71.903 millones de los cuales \$69.431 millones (96,56%) correspondieron a gastos de inversión y \$2.472 millones (3,44%) a gastos de funcionamiento. Las compensaciones fueron equivalentes a \$68.677 millones (95,51%), mientras que la reserva para futuras inversiones y gastos totalizó \$515 millones. Adicionalmente, Asocaña, como administrador del Fondo recibió la suma de \$142 millones (0,20%).

Año 2020

El total de ingresos para el año 2020 ascendió a \$51.144 millones, de los cuales \$50.592 millones (99,9%) correspondieron a ingresos operacionales y \$552 millones (1,08%) a ingresos no operacionales.

La ejecución de los gastos para el año 2020 fue de \$50.602 millones de los cuales \$48.145 millones (95,14%) correspondieron a gastos de inversión y \$2.457 millones (4,86%) a gastos de funcionamiento. Adicionalmente, Asocaña, como administrador del Fondo representó el (0,20%) del gasto.

Año 2021

El total de ingresos para el año 2021 ascendió a \$54.745 millones, de los cuales \$54.172 millones (98,9%) correspondieron a ingresos operacionales y \$574 millones (1,05%) a ingresos no operacionales.

La ejecución de los gastos para el año 2021 fue de \$54.142 millones de los cuales \$51.545 millones (95,2%) correspondieron a gastos de inversión y \$2.597 millones (4,80%) a gastos de funcionamiento. Adicionalmente, Asocaña, como administrador del Fondo representó el (0,20%) del gasto.

Año 2022 a septiembre

El total de ingresos hasta septiembre del 2022 ascendieron a \$52.875 millones, de los cuales \$52.202 millones (98,73%) correspondieron a ingresos operacionales y \$671 millones (1,27%) a ingresos no operacionales.

La ejecución de los gastos hasta septiembre de 2022 ha sido de \$51.838 millones de los cuales \$49.731 millones (96%) correspondieron a gastos de inversión y \$2.101 millones (4,05%) a gastos de funcionamiento.



3.3 Distribución de Ingresos y Gastos 2015- sept 2022 Ingresos

A continuación, se presenta el detalle de los ingresos ejecutados en el Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA) entre los años 2012 y 2022, este último a septiembre.

Tabla 1. Composición de los ingresos acumulados del FEPA 2012-2022*. Millones de pesos.

Concepto	Total	Porcentaje
Ingresos operacionales	705.333	99,19
Ingresos no operacionales	5.767	0.81
Total ingresos	711.100	100,00

Fuente: FEPA Cálculos: MADR-DCAF *a sept 2022

3.4 Gastos

A continuación, se representan los valores y porcentajes correspondientes a Gastos de Funcionamiento e Inversión dentro del total de gastos ejecutados en el Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA) entre los años 2012 y 2022 a septiembre.

Tabla 2. Composición de los gastos acumulados del FEPA 2012-2022*. Millones de pesos.

	Total	Porcentaje
Gastos de Inversión	680.544	96,34
Gastos de Funcionamiento	25.852	3,66
Total Gastos 2015 - 2022*	706.396	100,00

Fuente: FEPA Cálculos: MADR-DCAF *a septiembre

Como se observa en la tabla, los Gastos de Inversión representan la mayor parte de la ejecución del presupuesto de Gastos y Funcionamiento.

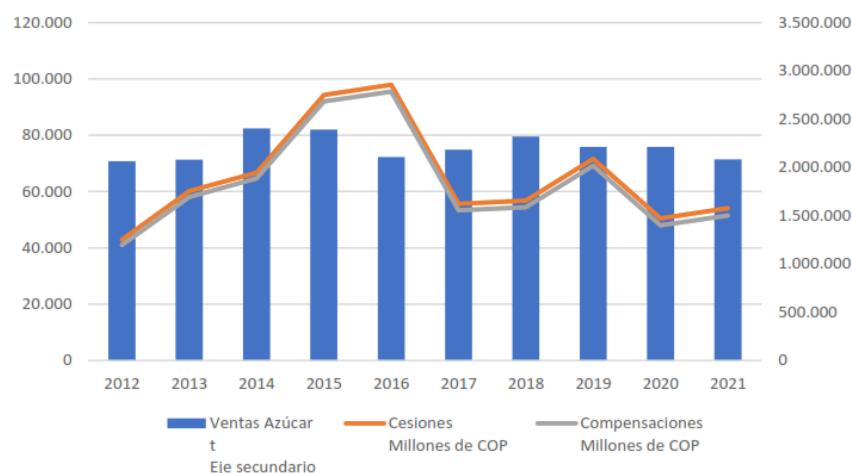
3.5 Cesiones y Compensaciones

El FEPA ha efectuado operaciones de estabilización para el 100% de las unidades sujetas a estabilización y al 100% de los productores. El valor de las cesiones y compensaciones año a año puede ser muy diferente, pues dependen de muchas variables como el comportamiento de las ventas, las decisiones comerciales que realizan los ingenios sobre los mercados que deciden atender, los diferenciales de precios entre los diferentes mercados sujetos a estabilización, la tasa de cambio, para nombrar sólo los más importantes.



La cantidad de unidades sujetas a operaciones de estabilización corresponden en promedio a 2.204.872 toneladas de azúcar, oscilando entre 2.401.151 toneladas en la vigencia 2014, el año con más unidades sujetas a estabilización, y 2.063.347 toneladas en 2012, el año donde menos unidades se vendieron. Dichas unidades generaron operaciones de estabilización promedio de 65.069 millones de pesos, siendo el año con mayor recaudo de cesiones el 2016, con 97.931 millones, y el menor, con 42.915 millones, el 2012. Dado que el valor de la cesión o compensación dependen de diferentes variables, como las diferencias de precios entre los mercados sujetos a estabilización, totales de venta, decisiones comerciales de los ingenios, entre otras, no necesariamente deben coincidir los años de mayores o menores ventas con el valor recaudado de cesiones. En lo correspondiente a las compensaciones, estas tuvieron un promedio de 62.773 millones de pesos, con el año 2016 con el año de mayores compensaciones, con un pago por dicho concepto de 95.501 millones, y el más bajo el 2012 con 41.037 millones. Dada la naturaleza de saldo cero del FEPA, hay concordancia entre el comportamiento de las cesiones y de las compensaciones.

Gráfica 11. cesiones, compensaciones y ventas de azúcar 2012-2021



Fuente: FEPA

Tabla 3. Cesiones y compensaciones

Año	Ventas Azúcar t	Cesiones Millones de COP	Compensaciones Millones de COP	Ventas AEA t	Ventas Totales t
2012	2.063.347	42.915	41.037	389.671	2.453.018
2013	2.079.454	60.179	58.090	373.792	2.453.247
2014	2.401.151	66.741	64.711	446.220	2.847.371
2015	2.390.227	94.322	91.985	520.148	2.910.375
2016	2.105.351	97.931	95.501	463.219	2.568.569
2017	2.183.624	55.615	53.349	368.925	2.552.548
2018	2.319.225	56.820	54.413	481.378	2.800.602
2019	2.212.734	71.637	69.178	455.251	2.667.984
2020	2.212.464	50.445	48.005	439.114	2.651.578
2021	2.081.141	54.080	51.457	356.215	2.437.356

Fuente: FEPA (AEA: Alcohol equivalente en azúcar sustituida.)



Exceptuando un caso con el Ingenio del Occidente en 2014 porque no estaba de acuerdo con la metodología aplicada para realizar las liquidaciones, que fue solucionado en 2018, el recaudo de las cesiones se ha realizado sin mayores contratiempos; sin embargo, en caso de rezagos hubo cobro efectivo de intereses de mora.

3.6 Gastos de Funcionamiento

En la tabla 4, registra los gastos de funcionamiento durante los diez años de referencia, los cuales incluyen servicios personales, gastos generales y cuota de administración, como proporción del total de gastos de funcionamiento e inversión y estuvieron ubicados alrededor de una participación de 3,6%.

Tabla 4. Gastos de funcionamiento como porcentaje de los gastos de funcionamiento e inversión 2015-2022*. Millones de pesos

Año	Funcionamiento	Total gastos	Porcentaje
2012	1.890	43.173	4,38
2013	2.768	61.124	4,53
2014	2.031	67.001	3,03
2015	2.337	94.797	2,46
2016	2.480	98.648	2,51
2017	2.314	56.063	4,13
2018	2.405	57.105	4,21
2019	2.472	71.903	3,44
2020	2.457	50.602	4,86
2021	2.597	54.141	4,80
2022*	2.101	51.838	4,05
Total	25.852	706.396	3,6

Fuente: FEPA Cálculos: MADR-DCAF *a sept

Los gastos de funcionamiento se pueden clasificar en 6 grandes grupos, los cuales en relación con los ingresos totales tenidos se resumen así: el reintegro de los gastos incurridos por Asocaña por los servicios que le presta al FEPA, que han sido el 1,28% del total de ingresos, la contraprestación, el 0,19%, los gastos de auditoría 1,06%, los costos de la secretaría técnica 0,44%, el pago de impuestos (gravamen a las transacciones financieras y tarifa de control fiscal) 0,66% y otros gastos (publicaciones, gastos de viaje, comisiones, elecciones, etc.) el 0,04%.

3.7 Reserva de Estabilización

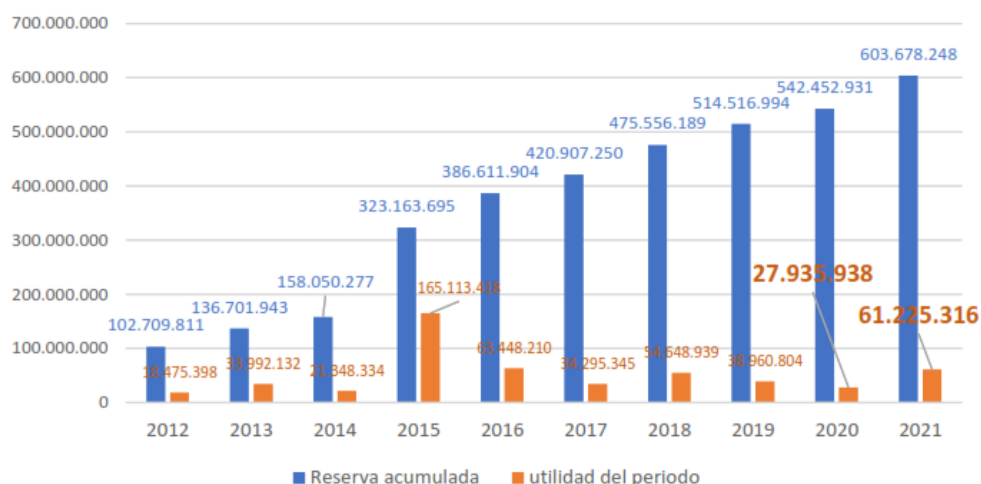
Aunque el objetivo del Fondo no es acumular recursos, sino generar indiferencia en el ingreso para cada productor entre los diferentes mercados objeto de estabilización, como resultado financiero de la operación del FEPA, en cada uno de los diez años de análisis el ejercicio ha arrojado un excedente.



Es así como la cuenta de la Reserva para Estabilización ha ido incrementando sus recursos año tras año. Las reservas acumuladas desde inicio de operaciones alcanzaron los \$603.678.248, de los cuales \$ 27.935.938 corresponden a utilidades de 2020 y \$61.225.316 a las de 2021.

Hasta septiembre de 2022 las utilidades de la vigencia superan los 400 millones de pesos, las cuales deben reducirse durante la ejecución del último trimestre, esperando cerrar con una utilidad cercana a los 30 millones de pesos.

Gráfica 12. Evolución Reserva acumulada y utilidad por ejercicio FEPA 2012-2021.



Fuente: FEPA

De acuerdo con el análisis anterior, en opinión de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, los estados financieros para el periodo comprendido entre los años 2012 y 2021, tomados fielmente de los libros de contabilidad, presentan razonablemente, en todos los aspectos de importancia material la situación financiera del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o refinado de azúcar y los jarabes de azúcar.

4. INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA

El Fondo cuenta con una Auditoría Interna, regulada bajo lo establecido en el Capítulo I, artículos 1 al 4, del Decreto 2025 de 1996. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verifica la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización.

La firma auditora **PricewaterhouseCoopers (PwC)** que evaluó el accionar del Fondo durante las vigencias **2015 a 2020 proyectado** presentó las siguientes opiniones:

Vigencia 2015

“...Se efectuó la revisión de las transacciones registradas en los estados contables del Fondo, al cierre del 31 de diciembre de 2015, de conformidad con las normas para servicios de revisión establecidas por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados



(AICPA), relacionadas con cesiones y compensaciones y gastos de administración, entre otros, con base en nuestra revisión no llamaron nuestro atención asuntos que no hicieran pensar que los estados contables, preparados por el Fondo de Estabilización no estuvieran determinados y acumulados de acuerdo con el mecanismo de estabilización y de conformidad con los principios y normas técnicas de contabilidad aplicables...”

Vigencia 2016

“...Se efectuó la revisión de las transacciones registradas en los estados contables del Fondo, al cierre del 31 de diciembre de 2016, de conformidad con las normas para servicios de revisión establecidas por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), relacionadas con cesiones y compensaciones y gastos de administración, entre otros, con base en nuestra revisión no llamaron nuestro atención asuntos que no hicieran pensar que los estados contables, preparados por el Fondo de Estabilización no estuvieran determinados y acumulados de acuerdo con el mecanismo de estabilización y de conformidad con los principios y normas técnicas de contabilidad aplicables...”

Vigencia 2017

“...El 28 de febrero de 2018 se emitió una opinión limpia sobre los estados financieros del Fondo al 31 de diciembre de 2017. Así mismo, se emitió una certificación con fecha 28 de febrero de 2018, que corresponde a la ejecución presupuestal del año 2017 sin identificar diferencias a reportar...”

Vigencia 2018

“...Para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, auditamos los estados financieros adjuntos del el Fondo de Estabilización de precios de los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o el refinado del azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA), los cuales comprenden el estados de situación financiera al 31 de diciembre de 2017 y los estados de resultados, de cambio en patrimonio del Fondo y de flujos de efectivo del año terminado en esa fecha y el resumen de las principales políticas contables y otras notas explicativas, Efectuamos nuestra auditoría de acuerdo con las normas de auditoría de información financiera aceptada en Colombia. Dichas normas exigen que cumplan con requerimientos éticos y que planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros están libres de incorrección material. El cierre de la auditoría y emisión está en proceso a la fecha de este informe.

Como resultado del proceso de auditoría mencionado en el numeral 1) anterior, no se identificaron situaciones o transacciones por fuera del ciclo normal de funcionamiento del Fondo que deban ser reportadas en este informe...”

Vigencia 2019

“...Para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019, auditamos los estados financieros adjuntos del el Fondo de Estabilización de precios de los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o el refinado del azúcar y los jarabes



de azúcar (FEPA), los cuales comprenden el estado de situación financiera al 31 de diciembre de 2019 y los estados de resultados, de cambio en patrimonio del Fondo y de flujos de efectivo del año terminado en esa fecha y el resumen de las principales políticas contables y otras notas explicativas, Efectuamos nuestra auditoría de acuerdo con las normas de auditoría de información financiera aceptada en Colombia. Dichas normas exigen que cumplan con requerimientos éticos y que planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros están libres de incorrección material. El cierre de la auditoría y emisión está en proceso a la fecha de este informe.

Como resultado del proceso de auditoría mencionado en el numeral 1) anterior, no se identificaron situaciones o transacciones por fuera del ciclo normal de funcionamiento del Fondo que deban ser reportadas en este informe...”

Vigencia 2020

Los estados financieros de la vigencia 2020 fueron auditados por la firma PricewaterhouseCoopers, siendo una opinión limpia:

“Hemos auditado los estados financieros adjuntos del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA, los cuales comprenden el estado de situación financiera al 31 de diciembre de 2020 y los estados de resultados, de cambios en el patrimonio y de flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha, y las notas a los estados financieros que incluyen un resumen de las políticas contables significativas.

En nuestra opinión, los estados financieros presentan razonablemente, en todos los aspectos significativos, la situación financiera del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA al 31 de diciembre de 2020 y los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera en Colombia.”

Vigencia 20201

Los estados financieros de la vigencia 2021 fueron auditados por la firma CROWE Co. SAS:

“Hemos auditado los estados financieros adjuntos del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA, los cuales comprenden el estado de situación financiera al 31 de diciembre de 2021 y los estados de resultados, de cambios en el patrimonio y de flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha, y las notas a los estados financieros que incluyen un resumen de las políticas contables significativas.

En nuestra opinión, los estados financieros presentan razonablemente, en todos los aspectos significativos, la situación financiera del Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado de Azúcar y los Jarabes de Azúcar – FEPA al 31 de diciembre de 2021 y los resultados de sus operaciones y sus flujos



de efectivo por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera en Colombia”

5. INFORMES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

A continuación, se indica la opinión de la CGR para las vigencias auditadas a la fecha entre los años 2015-2021:

Año 2016: Durante el año 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento para la vigencia 2016.

Alcance de la auditoría: teniendo como alcance la revisión del presupuesto, la formulación de cesiones y compensaciones, evaluación de los mecanismos de control interno, seguimiento al plan de mejoramiento y atención de denuncias.

A continuación, indicamos algunas de las actividades mencionadas por la auditoría y las conclusiones expresadas en su informe:

- Evaluación de mecanismos de control interno: “... *La evaluación de control interno arroja una calificación de 1,108 puntos, puntaje que se encuentra en el rango de 1 y <1,5, lo que permite conceptuar que la calidad y la efectividad del control interno de la entidad es eficiente...*”.
- Seguimiento Plan de mejoramiento: “...*Se evaluó la efectividad de las acciones emprendidas por el FEPA para eliminar las causas de los hallazgos, resultado del informe de auditoría de las vigencias 2013 y 2014, de acuerdo con las líneas o materias asignadas, según lo establecido en la Resolución Orgánica No. 7350 de noviembre 29 de 2013, que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigente para la época; se determinó que las acciones de mejora se cumplieron todas en la vigencia 2015 y las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe anterior no persisten.*”
- Denuncias –PQR-: “...*En relación con las denuncias en contra del Fondo, se verificó el cumplimiento de la Resolución Orgánica No 06689 de agosto 10 de 2012 de la CGR, de la Ley estatutaria 1757 de julio de 2015, en 14 denuncias tramitadas en la vigencia auditada.*”
- Relación de Hallazgos: “...*Como resultado de la auditoría la CGR constituyó tres (3) hallazgo administrativo sin connotación penal fiscal o disciplinaria.*”

Conclusión general y el concepto de la evaluación realizada: como resultado de esta revisión la auditoría concluyó en su informe 2016:

“...*la Contraloría General de la República, sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, considera que, salvo en lo referente al cumplimiento en la aplicación de la Resolución Orgánica 07350 de noviembre 23 de 2013, respecto de la inclusión del total de los procesos judiciales vigentes al 31 de diciembre de 2016, y a las inconsistencias administrativas en la expedición de las resoluciones FEPA No. 04 del 2015 y No. 01 de 2016, sobre los productos del azúcar que son objeto de estabilización, la información acerca de los procesos de*



*estabilización de precios, - cesiones y compensaciones- formulación y resultado e impacto, rendición de la cuenta anual, Denuncias – PQR y los controles aplicados, resultado conforme, en todos los aspectos significativos. **Concepto con reserva (incumplimiento material)...***

Año 2017-2018: Durante el año 2019, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento para la vigencia 2017 y 2018,

Alcance de la auditoría: teniendo como alcance la revisión del presupuesto, la formulación de cesiones y compensaciones, evaluación de los mecanismos de control interno, seguimiento al plan de mejoramiento y atención de denuncias.

A continuación, indicamos algunas de las actividades mencionadas por la auditoría y las conclusiones expresadas en su informe:

- Evaluación de mecanismos de control interno: “... La evaluación de los mecanismos de control interno se efectúa aplicando el formato 04 AC, implementado por la CGR el cual arroja una calificación de 1,233 puntos, puntaje que se encuentra en el rango de 1 y <1,5, lo que permite conceptuar que la calidad y la efectividad del control interno de la entidad es eficiente...”.
- Seguimiento Plan de mejoramiento: “... Se realizó seguimiento a 24 acciones de mejora, en el mismo se determinó que de las acciones propuestas para los tres (3) hallazgos, no fueron efectivas para dos (2) debido a que las actividades fueron ejecutadas en fechas posteriores a las establecidas en el plan...”.
- Atención de denuncias: “... En las vigencias auditadas no se presentaron denuncias contra la entidad, tampoco el grupo de apoyo de participación ciudadana –CGR remitió denuncias al equipo durante el proceso auditor...”.
- Relación de Hallazgos: “...Como resultado de la auditoría la CGR constituyó un (1) hallazgo administrativo sin connotación penal fiscal o disciplinaria...”.

Conclusión general y el concepto de la evaluación realizada: como resultado de esta revisión la auditoría concluyó en su informe 2017-2018:

“...la Contraloría General de la República, sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, considera que, la información acerca de los procesos de Estabilización de precios y cesiones, formulación cesiones y compensaciones, seguimiento al plan de mejoramiento, denuncias y los controles aplicados, resulta conforme, en todos los aspectos significativos de la ley 101 de 1993, Decreto 569 de 2000, Decreto 1071 de 2015 y Decreto 013 de 2016. (Concepto sin reservas). ...”

El hallazgo correspondió a la actualización de las reglas concernientes a la operación del Comité Directivo del FEPA, el cual fue subsanado a través de la Resolución 3 de 2019 del FEPA a través de la cual se actualizó el Reglamento de Operación del Comité Directivo del FEPA.



Año 2019-2021

Durante el periodo 2019-2021 la CGR auditó la vigencia 2020. Conclusión general y el concepto de la evaluación realizada:

“Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a los hallazgos evidenciados en el presente informe, la información acerca de la materia controlada en el FEPA resulta conforme en todos sus aspectos significativos con los criterios aplicados”.

Dicho informe contiene 9 hallazgos, todos de carácter administrativo, de los cuales 2 le incumben al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: medios democráticos para la elección de miembros del comité directivo y la expedición de un régimen sancionatorio.

Los otros 7: no publicación de información en el portal WEB del FEPA sobre funciones de las áreas, falta de idoneidad en los documentos soporte de los servicios personales que Asocaña le presta al FEPA, falta de trazabilidad en el reporte de ajustes a información reportada, no actualización del manual de transferencia de información, falta de amplitud en las notas de los estados financieros, falta de claridad en documentos publicados en el portal y falta de trazabilidad en el valor de los ajustes, ya fueron subsanados, en conformidad con lo planteado en el plan de mejoramiento. Algunos puntos incluso fueron revisados al interior del comité directivo del FEPA generando modificaciones en la estructura del presupuesto de la entidad.

Vale la pena resaltar el trabajo relacionado con el hallazgo sobre los soportes del pago de los servicios personales que Asocaña le presta al FEPA, sobre el cual se hicieron cambios importantes: se modificaron los contratos del personal de Asocaña que presta servicios al FEPA de manera que quedara explícito las obligaciones de ellos con el FEPA, se elaboraron procedimientos para definir los servicios que las áreas le prestaron al FEPA y validación por parte de éste de los mismos, se contrató a una firma externa, Human Capital, para que revisara las cargas de trabajo de los funcionarios, dividiendo los esfuerzos que cada uno hace para Asocaña y para el FEPA, se cambió la estructura del presupuesto, dividiendo en los pagos que el FEPA le hace a Asocaña las cuentas del personal de las demás cuentas, se revisó con la resolución 09554 la pertinencia de los gastos que el FEPA reconoce, entre otros aspectos, generando un proceso muy robusto.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL ADMINISTRADOR DEL FONDO Y PLAZO CONTRACTUAL

En esta sección, se describe la parametrización aplicada con el fin de analizar las características de la agremiación postulada, la cual ha sido a su vez la entidad administradora del Fondo durante los últimos 22 años y por lo tanto también incluye una evaluación de su desempeño como administrador del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar, con el objetivo de determinar el tiempo del contrato a suscribir.



6.1. Parámetros a aplicar

6.1.1. Representatividad sectorial:

Mide el nivel de representatividad a nivel nacional dentro del subsector agroindustrial de la caña de azúcar para la entidad candidata a contratar la administración del Fondo. Este criterio está orientado a garantizar el cumplimiento de lo descrito en la Ley 101 de 1993.

El parámetro a utilizar es el resultado porcentual de la representatividad gremial de la entidad candidata obtenido en el Estudio de Representatividad Nacional y de Organización y Funcionamiento Interno Democrático Gremial del Subsector Agroindustrial de la Caña de Azúcar en Colombia, que fue adelantado por el equipo de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales.

Los rangos de calificación se presentan en la siguiente tabla:

	Parámetro	Metodología de Cálculo	Rango	Calificación
1	Representatividad	$R = \% \text{ representatividad gremial}$	$R > 75\%$ $50\% < R \leq 75\%$ $R \leq 50\%$	2 1 0

Diseño: MADR-DCAF

6.1.2. Funcionamiento democrático

Mide si la agremiación representativa del subsector agroindustrial de la caña de azúcar en su estructura organizacional ejecuta:

- Mecanismos democráticos de participación de sus afiliados.
- Una ruta de afiliación de los productores que deseen hacerlo en virtud del derecho a la libre asociación.
- Un proceso democrático para la conformación de la Junta Directiva.
- Garantía de participación para los productores afiliados en la conformación de la Junta Directiva.
- Procedimiento de elección de representantes en las instancias seccionales, departamentales o locales.

Los rangos de calificación de calificación son los siguientes:

	Parámetro	Metodología de Cálculo	Rango	Calificación
2	Funcionamiento Democrático	$FD = \# \text{ criterios cumplidos}$	$FD > 3$ $2 < FD \leq 3$ $FD \leq 2$	2 1 0

Diseño: MADR-DCAF

Adicionalmente, como la entidad más representativa del subsector agroindustrial de la caña de azúcar y con funcionamiento interno democrático resultó ser la agremiación que en los últimos 22 años administró el Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares



centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar, también se evalúan los siguientes parámetros.

6.1.3. Eficiencia en el recaudo de cesiones

De acuerdo con la resolución 1 de 2016 del FEPA, el pago oportuno de las cesiones es anterior al día 15 de cada mes. El parámetro establecido mide, a partir de los informes trimestrales de recaudo y ejecución presentados por la firma contratada para la auditoría interna del FEPA, el porcentaje del valor correspondiente a las cesiones que no hayan sido pagadas por los ingenios dentro del mes en el cual debieron ser canceladas para la vigencia 2019.

	Parámetro	Metodología de Cálculo	Rango	Calificación
3	Eficiencia en el Recaudo de Cesiones	$ER = 100\% - \% \text{ pago extemporáneo}$	$ER > 98\%$ $95\% < ER \leq 98\%$ $ER < 95\%$	2 1 0

Diseño: MADR-DCAF

6.1.4. Calificación de los Entes de control

Su objetivo es verificar el resultado de la calificación que emiten los entes de control fiscal, específicamente la Contraloría General de la República (CGR), con base en los resultados obtenidos en la última auditoría realizada:

Se toma como parámetro de medida el número de hallazgos (administrativos, disciplinarios, fiscales, penales y otros) encontrados y registrados en el informe entregado por el ente de control en la última auditoría adelantada al Fondo. Cuando en el resultado de la evaluación de la CGR, se encuentren hallazgos fiscales o penales, la calificación de este criterio será automáticamente cero (0).

	Parámetro	Metodología de Cálculo	Rango	Calificación
4	Calificación Entes de Control	$NH = \# \text{ de hallazgos}$	$NH < 6$ $6 \leq NH < 12$ $NH \geq 12$	2 1 0

Diseño: MADR-DCAF

6.1.5. Planes de Mejoramiento Entes de Control

Mide la gestión del administrador del Fondo respecto al nivel de cumplimiento de las acciones de mejora pactadas con los entes de control, específicamente con la Contraloría General de la República certificado por la auditoría del Fondo o por el ente de control en el informe de Auditoría.

Los criterios de calificación a aplicar son los siguientes:

	Parámetro	Metodología de Cálculo	Rango	Calificación
5	Planes de Mejoramiento	$PM = \# \text{ acciones de mejora cumplidas y eficaces} / \# \text{ de acciones planteadas}$	$PM > 75\%$ $50\% < PM \leq 75\%$ $PM \leq 50\%$	2 1 0

Diseño: MADR-DCAF



6.2. Resumen de los parámetros:

	Parámetro	Metodología de Cálculo	Rango	Calificación
1	Representatividad	$R = \% \text{ representatividad gremial}$	$R > 75\%$ $50\% < R \leq 75\%$ $R \leq 50\%$	2 1 0
2	Funcionamiento democrático	$FD = \# \text{ criterios cumplidos}$	$FD > 3$ $2 < FD \leq 3$ $FD \leq 2$	2 1 0
3	Eficiencia en el Recaudo de Cesiones	$ER = 100\% - \% \text{ pago extemporáneo}$	$ER > 98\%$ $95\% < ER \leq 98\%$ $ER < 95\%$	2 1 0
4	Calificación Entes de Control	$NH = \# \text{ de hallazgos}$	$NH < 6$ $6 \leq NH < 12$ $NH \geq 12$	2 1 0
5	Planes de Mejoramiento	$PM = \frac{\# \text{ acciones de mejora cumplidas y eficaces}}{\text{Numero de acciones planteadas}}$	$PM > 75\%$ $50\% < PM \leq 75\%$ $PM \leq 50\%$	2 1 0

Diseño: MADR-DCAF

A partir de los anteriores parámetros, la entidad candidata podrá obtener un máximo de 10 puntos en su calificación total a partir de la sumatoria de las calificaciones obtenidas en cada uno de ellos.

De acuerdo con el resultado de la sumatoria de calificaciones, el plazo contractual para la administración del Fondo se podrá definir para periodos de acuerdo con la siguiente tabla.

Calificación total	Plazo contractual
$0 < C \leq 3$	Menor a un año
$3 < C \leq 6$	Dos años
$6 < C \leq 8$	Tres años
$8 < C \leq 10$	Cinco años

Diseño: MADR-DCAF

Nota: La aplicación de los cinco parámetros expuestos en este documento está dirigida a los casos en que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estudie la contratación de la administración con entidades que hayan ejercido la administración del Fondo con anterioridad.

6.3. Medición de parámetros aplicados a Asocaña

La siguiente tabla presenta el resultado de la evaluación de los cinco parámetros determinados para recomendar técnicamente la vigencia del contrato de administración del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA):



	Parámetro	Metodología de Cálculo	Rango	Calificación
1	Representatividad	$R = \% \text{ representatividad gremial}$	$R = 90,65\%$	2
2	Funcionamiento Democrático	$FD = \# \text{ criterios cumplidos}$	$FD = 4$	2
3	Eficiencia en el Recaudo de Cesiones	$ER = 100\% - \% \text{ pago extemporáneo}$	$ER = 98,96\%$	2
4	Calificación Entes de Control	$NH = \# \text{ de hallazgos}$	$NH = 1$	2
5	Planes de Mejoramiento	$PM = \frac{\# \text{ acciones de mejora cumplidas y eficaces}}{\text{Número de acciones planteadas}}$	$PM = 100\%$	2

Fuentes: Estudio de Representatividad Nacional y de Organización y Funcionamiento Interno Democrático Gremial del Subsector Agroindustrial de la Caña de Azúcar en Colombia

Informes trimestrales de recaudo y ejecución. PricewaterhouseCoopers Ltda.

Informe Auditoría de Cumplimiento Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA). Vigencias 2017-2018. Contraloría General de la República.

De acuerdo con los resultados anteriores, la calificación total es igual a diez (10) y la recomendación técnica para la vigencia del nuevo contrato de administración del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA) con la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña) es que su plazo sea por **5 años**.

7. MECANISMOS DE CONTROL AL FEP DE AZÚCAR

A continuación, se describen los mecanismos de control existente al interior del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar y al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

7.1 Mecanismos de control vigentes: Comité Directivo del FEPA

El principal órgano de decisión dentro del Fondo es el Comité Directivo que, de acuerdo con el artículo 8 del Decreto 569 de 2000, compilado en el Decreto 1071 de 2015, está *“integrado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien lo presidirá, el Ministro de Comercio Exterior o su delegado, siete (7) representantes de los productores*



de azúcares centrifugados o sus suplentes y cuatro (4) representantes de los cultivadores de caña o sus suplentes”.

Dicho Comité, según el artículo 9 del Decreto 569, compilado en el Decreto 1071 de 2015, tiene las siguientes funciones:

- 1. Determinar las políticas y pautas del Fondo, de conformidad con los cuales la entidad administradora podrá expedir los actos y medidas administrativas y suscribir los contratos o convenios especiales necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos previstos para el Fondo.*
- 2. Determinar los casos, los requisitos y las condiciones en los cuales se aplicarán las cesiones o compensaciones a las operaciones de venta interna, de conformidad con lo establecido en el parágrafo primero del artículo 40 de la Ley 101 de 1993.*
- 3. Expedir el Reglamento Operativo del Fondo.*
- 4. Expedir el Reglamento Operativo del Comité Directivo del Fondo.*
- 5. Determinar la metodología para el cálculo del precio de referencia o la franja de precios de referencia relevante para cada mercado, a partir de la cotización más representativa para cada producto objeto de operaciones de estabilización, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos doce meses ni superior a los sesenta meses anteriores.*
- 6. Determinar el precio de referencia o la franja de precios de referencia de los productos que se someterán a operaciones de estabilización para cada mercado, la cotización fuente del precio de cada uno de los mercados relevantes y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios, que se cederá al Fondo o se compensará a los productores.*
- 7. Determinar la etapa del proceso de comercialización en la cual se aplicarán las cesiones y las compensaciones al productor.*
- 8. Determinar los casos en los cuales habrá lugar a la deducción total o parcial del equivalente al Certificado de Reembolso Tributado, CERT, en las compensaciones, si las exportaciones se benefician de dicho incentivo. Igualmente, podrá descontar total o parcialmente las preferencias arancelarias otorgadas en los mercados de exportación y otros elementos que afecten el beneficio neto que recibiría el productor.*
- 9. Estudiar los casos de incumplimiento de los productores, vendedores o exportadores y para prevenirlos, fijar los procedimientos y las sanciones correspondientes de acuerdo con este decreto, con el reglamento operativo del Fondo y con el Decreto 2025 de 1998.*
- 10. Aprobar las políticas para el manejo eficiente del presupuesto anual del fondo, de sus gastos de operación, de las inversiones temporales de sus recursos financieros y de otros ingresos y egresos que estén directamente relacionados con el objetivo de estabilización de precios.*
- 11. Determinar los programas de estabilización de precios que se ejecutarán en los*



diferentes mercados.

- 12. Evaluar las actividades del Fondo y formular las recomendaciones a que hubiere lugar.*
- 13. Designar el (los) auditor (es) para que supervise (n) y controle (n) la operación del Fondo, así como la veracidad de la información suministrada por los productores.*
- 14. Definir las funciones del Secretario Técnico.*
- 15. Las demás que le asignen el Gobierno y la ley.*

El Comité Directivo del Fondo realiza el seguimiento sobre los informes que presenta la entidad administradora y la auditoría interna, lo cual se evidencia en las actas de reuniones que se suscriben sobre las mismas.

7.2 Mecanismos de control vigentes: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El seguimiento y control se realiza de acuerdo con el procedimiento PR-CAF-02 “Control Presupuestal, Técnico y Financiero de la Participación del Ministerio en los Fondos Parafiscales y de Estabilización de Precios Agrícolas y Forestales”, el cual requiere para su desarrollo los siguientes documentos:

- ✓ Plan anual de Ingresos, Inversiones y Gastos.
- ✓ Proyectos de Acuerdos de aprobación o modificación de presupuesto.
- ✓ Proyectos de resolución para actualización o modificación de la metodología de liquidación.
- ✓ Informes de Gestión del Administrador del Fondo.
- ✓ Informes de Auditoría Interna.
- ✓ Contrato de administración.

Sobre los anteriores documentos se realizan las siguientes actividades: revisar el plan anual, los proyectos de acuerdos, los proyectos de resoluciones y emitir conceptos.

Si el plan anual de ingresos, inversiones y gastos, los acuerdos y las resoluciones requieren ajustes, se solicita al administrador hacer las respectivas correcciones y, con su revisión y aprobación, se emiten los conceptos técnico y presupuestal. El Ministerio también desarrolla las siguientes actividades de control:

- ✓ Realizar control presupuestal al Plan Anual de Ingresos, Inversiones y Gastos aprobado por el Comité Directivo. Implica revisar los acuerdos y la actualización de la base de datos de cada Fondo Parafiscal teniendo en cuenta los informes de gestión presentados por el administrador del fondo y el informe de auditoría.
- ✓ Revisar y emitir concepto técnico y presupuestal sobre los proyectos de acuerdos de modificaciones al plan de ingresos, inversiones y gastos, presentadas por el administrador de cada Fondo durante la vigencia.
- ✓ Emitir concepto técnico sobre los proyectos de resolución frente al cambio o actualización de la metodología para la liquidación de cesiones y compensaciones.
- ✓ Realizar informe presupuestal y técnico en cada vigencia.



Adicional, corresponde al Comité Directivo, realizar el seguimiento sobre el informe que presenta la entidad administradora y el informe de auditoría interna, lo cual se evidencia en las actas que se suscriben sobre las mismas.

7.3 Mecanismos de control adicionales

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la Contraloría General de la República, esta Dirección considera pertinente la contratación de una auditoría externa, siempre y cuando se haga bajo los lineamientos del Decreto 2025 de 1996, el cual establece en su artículo 5 que *“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural verificará que el recaudo de las cuotas parafiscales, los ingresos, las inversiones, los gastos y, en general, todas las operaciones ejecutadas por los Fondos, se hayan ajustado a las finalidades y objetivos de los mismos, al presupuesto y a los acuerdos de gastos aprobados. Igualmente, verificará el adecuado cumplimiento del contrato que, para efectos de la administración y manejo de los recursos de un Fondo Parafiscal, celebre con la entidad administradora del mismo”,* y en su correspondiente párrafo, *“Para efecto de lo dispuesto en el presente artículo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar los servicios de una Auditoría Externa”.*

Este Decreto también establece la destinación de los recursos para gastos administrativos en su artículo 9, así: *“Los gastos administrativos que podrán ser sufragados con los recursos de los Fondos Parafiscales cuyos órganos máximos de dirección estén presididos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, son los generados por:*

- *El recaudo, control y sistematización de las cuotas parafiscales.*
- *La formulación, coordinación, administración, ejecución, evaluación, información, difusión y control de los planes; proyectos y programas de inversión.*
- *Las actividades y acciones que garanticen el cabal cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley a los órganos máximos de dirección de cada Fondo Parafiscal.*
- *La auditoría interna, y*
- *El cobro judicial y extrajudicial de las contribuciones parafiscales.”*

Por tanto, dada la operatividad que generan los 16 fondos agrícolas y forestales se considera procedente y recomendable que el Ministerio, en caso de ser necesario, requiera al administrador la contratación de una entidad para realizar la auditoría externa, bajo los lineamientos explicados anteriormente.

8. CONCLUSIONES

- Tres países concentran el 48.5% de la producción mundial de azúcar; sumando la Unión Europea alcanzan el 58%. Colombia tiene una producción equivalente al 1,3% y es precio aceptante en el mercado internacional.
- El mercado internacional del azúcar es altamente distorsionado por los programas de apoyo que los gobiernos implementan para proteger su producción interna. Existen



controles de precios sobre la caña y sobre el azúcar, cuotas de importación, cuotas de producción en el mercado interno, precio mínimo de garantía, fomento a la exportación de excedentes, estrictas normas sanitarias de importación, controles estatales a la importación y al comercio, salvaguardias, elevación discrecional de aranceles, que en algunos casos puede superar el 100% del valor del producto.

- El mercado mundial del azúcar tiende a ser excedentario, es decir, la producción es superior al consumo y esta condición ha generado una tendencia de largo plazo a la baja en los precios internacionales, los cuales adicionalmente son muy volátiles.
- La actividad agroindustrial del azúcar en Colombia es un ejemplo de clúster porque existe una concentración geográfica a lo largo del valle geográfico del río Cauca donde se realiza la producción de la materia prima y la fabricación de los azúcares, complementadas con la disponibilidad de los servicios de apoyo como la provisión de material vegetal, e insumos especializados, construcción y reparación de maquinaria, transporte especializado, servicios portuarios y desarrollo de habilidades en la mano de obra, siendo impulsora de los circuitos económicos regionales.
- La agroindustria del azúcar, que produce mieles, etanol, azúcar y energía eléctrica, genera alrededor de 286.000 empleos, entre directos e indirectos, agrega el 1,6% del valor del sector agropecuario y el 1,3% del valor de la industria manufacturera a nivel nacional.
- En 2021 los niveles de producción alcanzaron 2,46 millones de toneladas, siendo uno de los años más bajos, dado que el sector azucarero fue fuertemente impactado por los bloqueos realizados al país, y en especial a la región del Valle del Cauca, que impidieron que, durante un tiempo, los ingenios desarrollaran sus actividades productivas. En cuanto la caña molida para producir el azúcar y los alcoholes, esta pasó de 20,82 millones de toneladas en 2012 a 22,87 millones en el año 2021, con un máximo de 25,03 millones en 2018, el año de mayor producción histórica del sector. El área neta sembrada pasó de 227.748ha en 2012 a 244.644ha en 2021, y el área cosechada disminuyó de 207.193ha en 2012 a 170.687 en 2021.
- También en 2021 las exportaciones de azúcar superaron las 599.470 toneladas, por las cuales se generaron alrededor de USD 422 millones en divisas.
- El FEPA existe para regular la producción nacional, aumentar las exportaciones y procurar un ingreso remunerativo para los cultivadores de caña y fabricantes de azúcar en un mercado mundial altamente distorsionado, de tal manera que los productores sean indiferentes entre vender en el mercado externo y vender en el mercado interno.
- Sin el FEPA todos los ingenios buscarán vender en el mercado interno de mayor precio y el arbitraje conducirá a que los precios se nivelen por lo bajo, es decir, al precio internacional más el costo de internación; los ingenios de mayores costos serían cerrados o absorbidos por los más eficientes, disminuirá la producción de caña, azúcar y el empleo, cambiará la composición de la oferta, las exportaciones disminuirán y la importaciones aumentarán, reduciendo la generación de divisas y sería necesaria una reconversión productiva en el valle geográfico del río Cauca.



- Entre los años 2012 y 2021, el FEPA acumuló un recaudo por cerca de \$650.695 millones por concepto de cesiones y pagó aproximadamente \$627.726 millones por compensaciones, contribuyendo al fortalecimiento productivo y comercial del sector azucarero en el país.
- Para el año 2021, el FEPA tuvo un ingreso por cesiones de \$52.205 millones y un gasto en compensaciones por cerca de \$51.545 millones, valores levemente superiores los ejecutados en 2020.
- La evolución sincronizada de las cesiones y compensaciones obedece a que la operación del FEPA se basa en el recaudo de las cesiones con destino prioritario al pago de las compensaciones, siendo un mecanismo de saldo cero.
- La notoria diferencia entre un año y otro del valor de las cesiones y compensaciones radica en que estas dependen de varios factores también volátiles, como el precio internacional del azúcar, la tasa de cambio del dólar, el nivel de ventas, las decisiones que toma cada ingenio sobre la distribución de esas ventas entre los mercados nacionales y extranjero, así como la diferencia de precios entre ellos.
- Aunque el objetivo del Fondo no es acumular recursos, sino generar indiferencia en el ingreso para cada productor entre los diferentes mercados objeto de estabilización, en cada uno de los años de análisis, el ejercicio arrojó excedentes; es así como la cuenta de la Reserva para Estabilización ha ido incrementando sus recursos año tras año hasta totalizar más de \$603 millones en 2021.
- Entre 2015 y 2020 el FEPA ha sido objeto de auditoría en dos ocasiones por parte de la Contraloría General de la República (CGR), a partir de las cuales se generaron un total de cinco hallazgos administrativos, los cuales han sido resueltos en su totalidad, mientras que sus cuentas han sido fenecidas.
- Entre 2015 y 2021 se realizaron modificaciones graduales a la metodología de liquidación de las cesiones y compensaciones y a la cobertura de los procesos que abarca el Fondo con el propósito de fortalecerlo y darle mayor claridad frente a los agentes pasivos del mismo.
- Asocaña, es la única asociación beneficiaria de carácter gremial con representatividad de los cultivadores de caña y de los fabricantes de azúcares a nivel nacional.
- Asocaña evidenció con soportes documentales que posee una estructura organizacional con funcionamiento interno democrático que permite la participación de todos sus afiliados.
- Asocaña cuenta con las características operativas, administrativas, financieras, contables y de recursos humanos, apropiadas para la ejecución de las operaciones de estabilización, cesión y compensación, toda vez que, cuenta con un presupuesto propio para su funcionamiento y dispone del pago de las cuotas de sostenimiento, ordinarias y extraordinarias, que realizan sus afiliados.



- Asocaña ha mostrado diligencia en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas y ha demostrado una permanente acción para mejorar la metodología de liquidación de las operaciones de estabilización y fortalecer financieramente el Fondo, cumpliendo con la normatividad que lo regula.
- Por las anteriores consideraciones, Asocaña es la Entidad Sin Ánimo de Lucro idónea para administrar los recursos del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado del azúcar y los jarabes de azúcar.
- Según los parámetros evaluados, con una calificación total igual a diez (10), la recomendación técnica para la vigencia del nuevo contrato de administración del FEPA con Asocaña se recomienda que sea por 5 años, acorde a la vigencia del contrato inicial.
- De acuerdo con el numeral 7.1.7. del Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales deberá verificar, una vez cumplida la mitad del plazo pactado en el contrato de administración del FEPA, si Asocaña mantiene los criterios de representatividad y funcionamiento interno democrático para continuar con la Administración del Fondo.

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2022.

Cordialmente,

SANDRA MARCELA TORRES FORERO

Directora de Cadenas Agrícolas y Forestales

Proyectó: Diana Jiménez Rojas / Contratista DCAF 
Revisó: Ruth Ibarra Guevara / Coordinador Grupo de Cadenas de Productos Agrícolas Transitorios 
Andrés Felipe Gómez/ Abogado DCAF 