

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL
PROYECTO DE INVERSIÓN “IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA LA
INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL SECTOR AGROPECUARIO NACIONAL”
DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
VIGENCIAS 2018 y 2019**

CGR-CDSA No. 00903
Diciembre de 2020

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
PROYECTO DE INVERSIÓN “IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA LA
INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL SECTOR AGROPECUARIO NACIONAL”
DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (e)	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisora	Beatriz Helena Hernández Varón
Líder de auditoría	Elizabeth Cabrera Mateus
Auditores	Carlos Andrés Peralta Vargas Claudia Rita Casallas Martínez Dolores Cárdenas Cárdenas Edwar Vladimir Duarte Rodríguez Jairo Armando Domínguez Clavijo Luz Marina Zona Rodríguez Rafael Antonio Meza Pabón

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	6
1.1.1 Objetivo General.....	6
1.1.2 Objetivos Específicos	6
1.2. FUENTES DE CRITERIO	7
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	8
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO	10
1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....	10
1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	11
1.6.1. Objetivo Específico 1: Conceptuar sobre el cumplimiento de la cadena de valor del proyecto “Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional”	11
1.6.2. Objetivo Específico 2: Conceptuar que los contratos y/o convenios seleccionados y que fueron suscritos por el MADR bajo el rubro presupuestal del proyecto de inversión cumplan y contribuyan a los productos y resultados del mismo	12
1.6.3. Objetivo Específico 3: Evaluar la efectividad de los controles establecidos por el MADR en relación con el proyecto.....	12
1.6.4. Objetivo Específico 4: Atender las denuncias que sean incorporadas a la auditoría y que guarden relación con el asunto auditar.....	12
1.6.5. Objetivo Específico 5: Evaluar y conceptuar sobre la identificación, cuantificación e internalización de los costos ambientales, relacionados con el proyecto	13
1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	13

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS	15
2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA	15
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	19
3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	19
3.1.1. Objetivo específico del proyecto No. 3. Atenuar los costos de la financiación de actividades agropecuarias; Producto No. 7. Servicio de apoyo financiero a través de Incentivos a la Capitalización Rural - ICR.....	22
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	25
3.2.1. Objetivo específico del proyecto No. 1 Fortalecer la política de financiamiento y riesgos agropecuarios, Producto No.1. Documentos de política de crédito, financiamiento y gestión de riesgos agropecuarios.....	29
3.2.2. Objetivo específico del proyecto 2. Aumentar el nivel de educación financiera, Producto No. 5 Servicios de educación informal en inclusión financiera	32
3.2.3. Objetivo Específico del Proyecto No. 3. Atenuar los costos de la financiación de actividades agropecuarias, Producto No. 7. Servicio de apoyo financiero a través de Incentivos a la Capitalización rural - ICR.....	37
3.2.4. Objetivo específico del proyecto No. 3. Atenuar los costos de la financiación de actividades agropecuarias, Producto No. 6. Servicio de apoyo financiero con la Línea Especial de Crédito - LEC.....	40
3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	54
3.3.1. Objetivo específico del proyecto No. 4. Disminuir el riesgo de las actividades agropecuarias, Producto No. 8. Servicio de apoyo financiero para la gestión de riesgos agropecuarios	65
3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	70
3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	70

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO
Ministro
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ciudad

Respetado Señor Ministro:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica No. 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República adelantó Auditoría de Cumplimiento al Proyecto Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para las vigencias 2018 y 2019.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables, en lo referente a los objetivos de auditoría respecto del proyecto de inversión auditado, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 231 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

¹ ISSAI: *The International Standards of Supreme Audit Institutions.*

² INTOSAI: *International Organization of Supreme Audit Institutions.*

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías (SICA), establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría se adelantó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero por las condiciones sanitarias establecidas por el gobierno nacional y a nivel mundial, se interactuó en forma digital y se utilizaron los medios de comunicación electrónico y virtual. La auditoría abarcó el período comprendido entre 2018 y 2019.

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

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

1.1.1 Objetivo General

Conceptuar sobre el cumplimiento de los objetivos del proyecto de inversión *“Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional”* en las vigencias 2018 y 2019.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Conceptuar sobre el cumplimiento de la cadena de valor del proyecto *“Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional”*.
- Conceptuar que los contratos y/o convenios seleccionados y que fueron suscritos por el MADR bajo el rubro presupuestal del proyecto de inversión cumplan y contribuyan a los productos y resultados del mismo.
- Evaluar la efectividad de los controles establecidos por el MADR en relación con el proyecto.

- Atender las denuncias que sean incorporadas a la auditoría y que guarden relación con el asunto auditar.
- Evaluar y conceptuar sobre la identificación cuantificación e internalización de los costos ambientales relacionados con el Proyecto.

1.2. FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal en el cual se sustentó la verificación, fue:

- La Ley 152 de 1994, mediante la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- La Ley 16 de 1990 “Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones”
- Ley 69 de 1993 por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario.
- Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- Decreto Ley 2371 de 2015 “por el cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –Finagro”.
- El Decreto 1071 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.
- Decreto 457 del 2014 por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial.
- Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Se definió el alcance a las vigencias 2018 y 2019, sin embargo, solo para la vigencia 2019 se asignaron recursos al proyecto de inversión, correspondiendo el 2018 a la formulación y estructuración del proyecto.

El alcance de la auditoría se realizó a través de la evaluación general de la ejecución presupuestal y del gasto, la cual incluye los avances de los objetivos específicos del proyecto de inversión y de los productos esperados en cada uno de ellos.

La verificación general del cumplimiento de metas en recursos financieros y en metas físicas para cada uno de los objetivos específicos, se efectuó sobre los propósitos establecidos con corte al 31 de diciembre de 2019, así:

Objetivo específico del proyecto No. 1: Fortalecer la política de financiamiento y riesgos agropecuarios

Producto 1: Documentos de Política de Crédito, Financiamiento y Gestión de Riesgos Agropecuarios (Documentos de lineamientos técnicos)

Verificación del cumplimiento de la meta establecida para la vigencia 2019, que fue de tres (3) documentos de política.

Adicionalmente, catorce (14) contratos de prestación de servicios que suman \$531.352.663, y cuatro (4) registros presupuestales, por valor de \$1.391.947 que corresponde a comisiones de viáticos.

Producto 4: Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios - SIGRA

Verificación a los módulos desarrollados durante el año 2019, del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios – SIGRA y dos (2) contratos de prestación de servicios que suman \$112.359.987

Es decir, del total apropiado de \$821.904.458, se evaluó la suma de \$645.104.597 que equivale al 78% de los recursos asignados.

Objetivo específico del proyecto No. 2: Aumentar el nivel de educación financiera.

Producto 5: Servicios de educación informal en inclusión financiera.

Verificación del cumplimiento de la meta establecida para la vigencia 2019, que fue de 1.250 personas capacitadas.

Evaluación del convenio con Bancoldex

Confrontación y análisis de bases de datos de beneficiarios frente al potencial existente según estudios del MADR.

Igualmente, incluye el análisis de 32 trámites de comisión de viáticos con cargo a este componente del proyecto

Es decir, del total apropiado de \$975.140.002, se evaluó la suma de \$964.344.703 que equivale al 99 % de los recursos asignados.

Objetivo específico del proyecto No. 3: Atenuar los costos de la financiación de actividades agrícolas.

Producto 6: Servicio de apoyo financiero con la Línea especial de crédito LEC

Verificación de los subsidios otorgados en estas Líneas para el 2019, en el marco del Contrato Interadministrativo 314 de 2019 suscrito entre el MADR y Finagro, los cuales ascendieron a \$110.876.273.616.

Análisis a las bases de datos de los beneficiarios de la estrategia en 2019 en la cual se relacionan 50.195 proyectos subsidiados durante la vigencia.

Igualmente, verificación de las metodologías y sustentos aplicados por el Comité Administrativo del contrato interadministrativo 314 de 2019, para la asignación de cupos en dinero para cada línea de crédito y las modificaciones que se reflejen al Plan Operativo del contrato durante 2019.

Producto 7: Servicio de apoyo financiero a través de incentivos a la capitalización rural - ICR

Verificación del cumplimiento de la meta establecida para la vigencia 2019, que fue de 477 proyectos beneficiados.

En el año 2019, se otorgaron 9 incentivos, que corresponden al 1,9% del total de los proyectados como meta, por valor total de \$841.830.196. Se estudió la totalidad de los incentivos otorgados en el año 2019. Para esto se adelantaron pruebas de cumplimiento.

Adicionalmente, la verificación del cumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo 314 de 2019 entre MADR y Finagro, en lo que corresponde al otorgamiento del incentivo a la capitalización rural - ICR.

Objetivo específico del Proyecto 4: Disminuir el Riesgo de las Actividades Agropecuarias

Producto 8: Servicio de Apoyo Financiero para la Gestión de Riesgos Agropecuarios

Verificación del cumplimiento de la meta establecida para la vigencia 2019 que, según la base de datos suministrada por el Ministerio de Agricultura, fue de 161.350 hectáreas que representa el 96,44%, de un total de 167.304, de los productores beneficiados de los nuevos esquemas e instrumentos agropecuarios para la gestión de riesgos agropecuarios, donde el 62% corresponde a los grandes productores, el 23% medianos productores y el 15%, a los pequeños productores.

Incluye la verificación de la presentación de informes por parte de Finagro al Ministerio, así como el seguimiento técnico y financiero de la ejecución de los recursos y análisis de los contratos de prestación de servicios No. 20190153 y 20190222.

Producto 9: Servicio de Apoyo Financiero para el Fomento y la Reactivación Agropecuaria

Actividad No. 9.1 Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria-PRAN: Evaluación de los contratos 20010113 PRAN Cafetero por valor de \$16.069.171 y 19990106 PRAN por valor de \$949.762.955, suscritos por el MADR con Finagro.

Actividad No. 9.2 Fondo de Solidaridad Agropecuario – FONSA: Evaluación del Convenio MADR Finagro 2006005 por valor inicial de \$19.000.000.000

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Realizada la evaluación preliminar del control interno en la fase de planeación, arrojó una calificación total del control interno institucional por componentes de **0.155** puntos que se traduce en **Adecuado**, debido principalmente a que se observó

en la fase de planeación, que se han diseñado controles para mitigar los riesgos para los objetivos del Proyecto.

A su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad, arrojó un resultado de 1,810 puntos, que lo ubica en un rango de Parcialmente Adecuado y al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojó una calificación final del control interno de **1,965** puntos, que equivale a un control interno **Con Deficiencias**.

Lo anterior soportado en las deficiencias que dieron lugar a los hallazgos presentados en el presente informe de auditoría, relacionadas principalmente con la falta de verificación de requisitos para los beneficiarios de los diversos programas, la cesión de competencias al ente contratado para desarrollar las actividades, las deficiencias de supervisión, relacionadas con la falta de verificación y vigilancia de las actividades de los cooperantes y partes intervinientes en los convenios.

1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el Proyecto Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera en el Sector Agropecuario Nacional, **resulta conforme frente a los criterios aplicados, EXCEPTO POR** los hallazgos presentados en el cuerpo de este informe.

El concepto emitido, se encuentra fundamentado en lo siguiente:

1.6.1. Objetivo Específico 1: Conceptuar sobre el cumplimiento de la cadena de valor del proyecto “Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional”

Concepto: Incumplimiento material con reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría, consideramos que, salvo en lo referente a, lo observado en el hallazgo No. 1 Cumplimiento de metas ICR, en el cual, se presenta un bajo alcance de beneficiarios de este instrumento financiero (Incentivo de Capitalización Rural), la información acerca de lo determinado en el Objetivo Específico 1 antes descrito, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

1.6.2. Objetivo Específico 2: Conceptuar que los contratos y/o convenios seleccionados y que fueron suscritos por el MADR bajo el rubro presupuestal del proyecto de inversión cumplan y contribuyan a los productos y resultados del mismo

Concepto: Incumplimiento material con reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría, consideramos que, salvo en lo referente a, lo observado en el hallazgo No. 2 Vinculación de Profesional a Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios sin requisitos de ley; hallazgo No. 3 Gastos de viaje y comisiones; hallazgo No. 4 Obligaciones contractuales ICR; hallazgo No. 5 Líneas Especiales de Crédito contrato interadministrativo 314 de 2019 y hallazgo No. 6 Operación, evaluación y supervisión Contrato interadministrativo 314 de 2019, la información acerca de lo determinado en el Objetivo Específico 2 antes descrito, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

1.6.3. Objetivo Específico 3: Evaluar la efectividad de los controles establecidos por el MADR en relación con el proyecto

Concepto: Incumplimiento material con reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría, consideramos que, salvo en lo referente a, lo observado en el hallazgo No. 7 Restricción acceso al crédito agropecuario; hallazgo No. 8 Requisitos tamaño productor LEC; hallazgo No. 9 Base de Datos LEC; hallazgo No. 10 Incentivo medianos y grandes productores y hallazgo No. 11 Seguimiento Plan Anual de Riesgos Agropecuarios, la información acerca de lo determinado en el Objetivo Específico 3 antes descrito, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

1.6.4. Objetivo Específico 4: Atender las denuncias que sean incorporadas a la auditoría y que guarden relación con el asunto auditar

En el proceso auditor no se presentaron denuncias para su trámite, por lo cual, no se presentan conclusiones que afecten el concepto.

1.6.5. Objetivo Específico 5: Evaluar y conceptuar sobre la identificación, cuantificación e internalización de los costos ambientales, relacionados con el proyecto

Se aplicó la metodología para la evaluación y valoración de los costos ambientales, agotándose el primer paso de la misma, que conllevó a determinar que por la naturaleza del proyecto de inversión evaluado, el enfoque y alcance de la presente auditoría, no existían elementos para continuar la evaluación; razón por la cual, no se atendieron procedimientos en la fase de ejecución respecto al referido procedimiento, y, por lo tanto, no se presentan conclusiones que afecten el concepto.

1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó once (11) hallazgos administrativos, de los cuales, dos (2) tienen posible incidencia disciplinaria.

1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Orgánica 0042 del 25 agosto de 2020.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento a través del SIRECI, el Representante Legal del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co, el documento en el cual se envía la fecha de envío por parte de la entidad, del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo cecilia.gomez@contraloria.gov.co.

Sobre el plan de mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República, no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones

emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C, **17-DICIEMBRE-2020**



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

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz, Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Beatriz H. Hernández Varón, Supervisora
JAFC

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del asunto o materia proyecto de inversión “Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario”, fueron:

2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conceptuar sobre el cumplimiento de la cadena de valor del proyecto *“Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional”*
- Conceptuar que los contratos y/o convenios seleccionados y que fueron suscritos por el MADR bajo el rubro presupuestal del proyecto de inversión cumplan y contribuyan a los productos y resultados del mismo.
- Evaluar la efectividad de los controles establecidos por el MADR en relación con el proyecto.
- Atender las denuncias que sean incorporadas a la auditoría y que guarden relación con el asunto auditar.
- Evaluar y conceptuar sobre la identificación cuantificación e internalización de los costos ambientales relacionados con el Proyecto.

2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación o que fueron considerados dentro del proceso de auditoría, son:

- La Ley 152 de 1994, mediante la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- La Ley 16 de 1990, por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

- Ley 69 de 1993 por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario.
- Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad
- Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- Decreto 111 de 1996 *“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”*
- Decreto Ley 2371 de 2015 *“por el cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –Finagro”*.
- El Decreto 1071 de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”*.
- Decreto 457 del 2014 por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial.
- Resolución 12 de 2018 expedida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA *“Por la cual se establece el Plan Anual de ICR y LEC para el Año 2019 y otras disposiciones”,* y sus modificaciones.
- Resolución No. 401 de 2014, emanada del Despacho del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se delega la ordenación del gasto y otras actividades a la Secretaria General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin límite de cuantía y por cualquier fuente de recursos.
- Resolución No. 11 del 20 de diciembre de 2018, de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, por medio de la cual se aprueba el Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios para el año 2019.
- Resolución No. 87 de 2019 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se transfieren los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.

- Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, adoptado mediante el artículo 2.2.22.3.5 del Decreto 1499 de 2017 “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el Artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”
- Manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, versión 8 del 31 Julio de 2018.
- Convenio No. 20190423, para aunar esfuerzos entre el MADR y Bancóldex - Banca de Las Oportunidades para desarrollar un programa de educación financiera tendientes a la definición de los lineamientos de política pública de Educación Económica y Financiera rural, orientados a desarrollar y fortalecer capacidades económicas y financieras de productores rurales y agropecuarios.
- Contrato interadministrativo No. 314 de 2019, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Finagro con el objeto de *“Realizar la administración de los recursos destinados para la ejecución, implementación y asignación del incentivo a la capitalización rural—ICR y de la línea especial de crédito con tasa subsidiada —LEC, en la Fase Uno”*. Cuantía inicial de \$100.000.000.000 y cuantía final de \$114.179.000.000.
- Convenio No. 005 de 2006, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, cuyo objeto es: *“la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario - FONSA y la ejecución de las actividades y operaciones propias de dicho Fondo, por parte de FINAGRO, de conformidad con la Ley 302 de 1996, el Decreto 2002 de 1996 y las decisiones adoptadas por la Junta Directiva del FONSA”*.
- Convenio No. 106 de 1999, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, cuyo objeto consiste es administrar los recursos del *“PROGRAMA NACIONAL DE REACTIVACION AGROPECUARIA – PRAN”*, de conformidad con lo previsto en las normas legales y reglamentarias sobre la materia.
- Convenio No. 113 de 2001, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-FINAGRO, en el cual *“FINAGRO se compromete para con EL*

MINISTERIO, a administrar los recursos del proyecto denominado “IMPLANTACION PROGRAMA DE REACTIVACION CAFETERO A NIVEL NACIONAL”, de conformidad con lo previsto en las normas legales y reglamentarias vigentes sobre la materia”.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Conceptuar sobre el cumplimiento de la cadena de valor del proyecto <i>“Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional”</i> .

Concepto: Incumplimiento material con reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría, se considera que, salvo en lo referente a lo observado en el hallazgo No.1 Cumplimiento de metas ICR, en el cual, se presenta un bajo alcance de beneficiarios de este instrumento financiero (Incentivo de Capitalización Rural), la información acerca de lo determinado en el Objetivo Especifico 1, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

En la siguiente tabla se presentan los resultados de las metas físicas establecidas para la vigencia 2019, con los respectivos resultados de cumplimiento y avance.

Tabla No. 1
Metas físicas del proyecto implementación de estrategias para la inclusión financiera

Objetivo Específico		Descripción del producto	Indicador	Actividad	Meta 2019	Cumplimiento de Meta		Comentario CGR
No.	Descripción					Cantidad	Porcentaje	
1	Fortalecer la Política de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	No.1 Documentos de lineamientos técnicos	Documentos de lineamientos técnicos	Actividad 1.1. Fase preparatoria y compilación y análisis del estado actual de la Política de Crédito, Financiamiento y Gestión de Riesgos Agropecuarios Actividad 1.5. Promover la realización de evaluaciones de política	3 documentos	3 documentos	100%	Según lo evidenciado en la muestra contractual, el Ministerio compiló y analizó el estado actual de la Política de Financiamiento y cumplió con la meta de 3 documentos. Al cierre de noviembre, el documento sobre el cambio en la tipología “Clasificación según tipo de productor para el sector agropecuario en Colombia” ya fue terminado y remitido a los miembros de la CNCA, faltaría se traduzca en documentos normativos, esto sería para el 2020. Dando cumplimiento al 100%. Documento de Política Estrategia 360°
							100%	<ul style="list-style-type: none"> Documento “Caracterización del mercado de capitales colombiano para el sector agropecuario” Documento sobre propuesta de Política de Inversiones del Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo – FICR

Objetivo Específico		Descripción del producto	Indicador	Actividad	Meta 2019	Cumplimiento de Meta		Comentario CGR
No.	Descripción					Cantidad	Porcentaje	
		No. 4 Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA)	Usuarios del sistema	Actividad 4.1. Análisis, diseño y arquitectura del SIGRA (Especificación funcional del sistema de información, Integración de los sistemas de información e interoperabilidad) Actividad 4.2. Implementar módulos para la gestión de riesgos	1 usuario	1	100%	Para ingresar al sistema el MADR estableció la siguiente URL: https://sipra.upra.gov.co/ . En el Módulo de Riesgo Climático existen diez (10) productos: Amenaza por déficit hídrico semestre I y II, Costos de producción para arroz seco semestre I y II, Riesgo económico arroz seco semestre I y II, Riesgo porcentaje arroz seco semestre I y II, Vulnerabilidad por sequía para arroz semestre I y II.
2	Aumentar el nivel de educación financiera	No. 5 Servicios de educación informal en inclusión financiera	Personas capacitadas	Actividad 5.1. Implementación de programas de inclusión financiera rural conforme a las recomendaciones y lineamientos de la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera	1.250 Personas capacitadas	6.465	100%	Según lo estipulado en el POA del convenio entre MADR y Banca de las Oportunidades 20190423, en las actividades A5-S5 y A5-S6, se programaron 253 talleres y se realizaron 251; igualmente con base en las planillas de asistencia a los talleres de capacitación suministradas por la entidad, el registro de personas realmente capacitadas fue de 6.465 la meta propuesta en el POA del convenio fue de 6.000, y representa el 107%. El reporte de ejecución por parte de la entidad fue de 7.953 productores capacitados. El proyecto tiene una meta para el cuatrienio de 10.000 personas a capacitar, y se observa que en el primer año presentaron un avance significativo respecto a la meta total. Fuente: Información sustraída por la entidad (MADR) en las planillas de asistencia a los talleres de capacitación, que se realizaron en el 2019.
3	Atenuar los costos de la financiación de actividades agropecuarias	No. 6. Servicio de apoyo financiero con la Línea especial de crédito -LEC	Proyectos productivos con línea Especial de Crédito - LEC otorgada (meta en número de proyectos)	Actividad 6.1. Otorgar Subsidios de Tasa de Interés a Créditos de Fomento Agropecuario conforme a las disposiciones de la CNCA	41.017 proyectos	50.195	100%	La meta del proyecto para el cuatrienio 2018-2022 es de 202.606 proyectos financiados. Con los resultados presentados para el 2019 presenta un avance del 24,77%. Verificada la base de datos suministradas por el MADR en respuesta 008 y los informes de FINAGRO con corte 31 de diciembre de 2019, se identifica que el indicador de "Proyectos productivos con línea Especial de Crédito - LEC" correspondiente al producto 6 - objetivo 4, es concordante con lo reportado

Objetivo Específico		Descripción del producto	Indicador	Actividad	Meta 2019	Cumplimiento de Meta		Comentario CGR
No.	Descripción					Cantidad	Porcentaje	
								(50.195 proyectos). Si bien, como resultado del control de inversión se identificaron 16 operaciones que presentaron incumplimiento y un beneficiario que cancelación del crédito antes de la entrega del subsidio, estos datos no afectan proporcionalmente el indicador reportado ya que solo representa el 0.03% de los beneficiarios, de igual forma el control de inversión finalizo su verificación en el segundo semestre de 2020, es decir posterior al reporte. Finalmente, cabe resaltar que de los expedientes solicitados a MADR mediante solicitud 022 a la fecha no han sido entregados.
		No. 7. Servicio de apoyo financiero a través de Incentivos a la Capitalización rural - ICR	Proyectos productivos con Incentivos a la Capitalización rural - ICR Otorgados	Actividad 7.1. Otorgar el Incentivo a la Capitalización Rural - ICR conforme a las disposiciones de la CNCA.	477 Proyecto	9	1,9%	El MADR mostro sus resultados con base en beneficiarios inscritos al ICR, valores que son una expectativa, ya que lo real son aquellos incentivos cuyos créditos son aprobados.
4	Disminuir el riesgo de las actividades agropecuarias	No. 8. Servicio de apoyo financiero para la gestión de riesgos agropecuarios	Productores beneficiarios de nuevos esquemas e instrumentos financieros para la gestión de riesgos agropecuarios.	Actividad 8.1. Otorgamiento del Incentivo a la Prima del Seguro Agropecuario (Unidad de medida: Hectáreas con seguro agropecuario)	167.304 has	161.350 has	96%	Para la CGR dándole cumplimiento de los parámetros fijados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 2022 solo le correspondía a los pequeños productores por lo tanto las hectáreas de los pequeños productores es 24.309,69, es decir que representa el 14,53% de las metas cumplidas
		No. 9. Servicio de apoyo financiero para el fomento y la reactivación agropecuaria	Productores beneficiados con compra de cartera	Actividad 9.1. Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria PRAN (Unidad de medida Número de productores)	500 beneficiarios	0	0,0%	Los Convenios 113-2001 y 106 de 1999, Convenios PRAN, vendieron sus carteras a CISA, con cesación de actividades del objeto contractual en junio de 2019 y diciembre de 2019, respectivamente. Es así, que a 31 de diciembre de 2019 no hubo compra de cartera.
		Porcentaje recaudo de cartera beneficiarios PRAN y FONSA	Actividad 9.2. Fondo de Solidaridad Agropecuario - FONSA (Unidad de medida porcentaje valor recaudo)	2,00%	2,52	100,0%	El recaudo del Convenio 106 de 1999 PRAN a 31 de diciembre de 2019 por cartera de \$13.383.677.011, fue de \$322,466,265, es decir un equivalente del 2,41%. Del Convenio 005-2006 FONSA con cartera anterior al 2014 por \$22,689,843,090 su recaudo fue de \$9,750,704, es decir del 0,040% y de la vigencia 2014 por cartera de \$187,991,428,185 tuvo un recaudo de \$132,531,685, con un peso del 0,07%.	

Objetivo Específico		Descripción del producto	Indicador	Actividad	Meta 2019	Cumplimiento de Meta		Comentario CGR
No.	Descripción					Cantidad	Porcentaje	
								Este indicador supera la meta establecida del 2%, toda vez, que consolida los recaudos tanto de PRAN como de FONSA.

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información suministrada por MADR

Como se observa en la tabla, la Actividad 6.1. Otorgar Subsidios de Tasa de Interés a Créditos de Fomento Agropecuario conforme a las disposiciones de la CNCA, muestra un avance significativo conforme a la meta.

Sin embargo, para efectos del análisis se establece que se dio cumplimiento en un 100%, teniendo en cuenta que estos excesos de la meta inicial se compensarán en las metas cuatrienales.

En el desarrollo del presente objetivo de auditoría, se determinó el siguiente hallazgo relacionado con:

3.1.1. Objetivo específico del proyecto No. 3. Atenuar los costos de la financiación de actividades agropecuarias; Producto No. 7. Servicio de apoyo financiero a través de Incentivos a la Capitalización Rural - ICR

Hallazgo No. 1 - Cumplimiento de metas ICR (administrativo)

La Ley 152 de 1994, mediante la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, prevé:

“Artículo 3º.- Principios generales. Los principales generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:

(...)

l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder (...).”

“Artículo 26°. Planes de acción. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica esta Ley preparará su correspondiente plan de acción.

Así mismo, el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera Punto I del Acuerdo denominado Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, específicamente lo consignado en el numeral 1.3.3.3. Subsidios, generación de ingresos y crédito, en el cual se establece la atención del Gobierno Nacional, mediante subsidios a la economía campesina, familiar y comunitaria y de los medianos productores con menores ingresos”

El Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG plantea, dentro de las dimensiones operativas, prácticas y procesos que adelantan las entidades públicas, para transformar insumos en resultados que produzcan los impactos deseados, resaltando:

“Toda entidad pública cumple con un propósito fundamental para el cual fue creada: satisfacer un derecho constitucional o resolver los problemas o necesidades de un grupo de ciudadanos, a los cuales se les va a denominar grupos de valor.

Cada entidad previo al inicio de la planeación hace diagnósticos del avance de sus compromisos y políticas y en especial de las necesidades y requerimientos de sus ciudadanos y grupos de valor, involucrándolos en este proceso; a partir de ello diseña un esquema de planeación capaz de identificar y priorizar objetivos y metas, formular estrategias, definir acciones y responsables, asegurar recursos, definir tiempos de ejecución y cumplimiento y contratar servicios y adquirir bienes para ejecutar lo planeado (...)

También concretas acciones para la participación ciudadana en la gestión pública, facilitar la rendición de cuentas con control social y una adecuada y transparente interlocución con los grupos de valor, facilita el acceso a la información pública, la mejora permanente de los trámites y procedimientos, con el servicio y atención que merecen.

El resultado final debe ser la satisfacción y confianza de los ciudadanos en las entidades que le sirven, a través de una oportuna entrega de productos y servicios y habilitación de espacios de acceso a la información, participación y dialogo con todos los grupos de valor.

Dimensión: Direccionamiento Estratégico y Planeación

MIPG tiene como condición que las entidades tengan claro el horizonte a corto y mediano plazo que le permita definir la ruta estratégica que guiará su gestión

institucional, con miras a satisfacer las necesidades de sus grupos de valor, así como fortalecer su confianza y legitimidad. En torno a la satisfacción de las necesidades ciudadanas, las entidades focalizan sus procesos y el uso de sus recursos.

El propósito de esta dimensión es permitirle a una entidad pública definir la ruta estratégica que guiará su gestión institucional, con miras a garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de los ciudadanos destinatarios de sus productos y servicios, así como fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad (...)

En el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI, del Departamento Nacional de Planeación DNP, en lo que corresponde al objetivo 3 (Atenuar los costos de la financiación de actividades agrícolas), producto 7 (Servicio de apoyo financiero a través de Incentivos a la Capitalización Rural – ICR), se estableció como meta para el año 2019 beneficiar 477 proyectos productivos con Incentivos a la Capitalización Rural - ICR; sin embargo, la Contraloría General de la República constató que para dicha vigencia fueron inscritos al beneficio ICR, 78 proyectos para productos relacionados con la ganadería, de los cuales se otorgaron 9 incentivos por valor de \$841.830.196, que corresponden al 1,9% del total de incentivos proyectados como meta.

Es de anotar que tanto el MADR como FINAGRO actuaron con el fin de implementar acciones y estrategias que permitieran lograr mayor cobertura y acceso; sin embargo, dicha actuación no coadyuvó para alcanzar las metas establecidas para el otorgamiento de incentivos a la Capitalización Rural.

El incumplimiento de metas incidió negativamente en el alcance del objeto del proyecto cual es “*fomentar la inclusión financiera de los productores agropecuarios*”, lo cual se presentó por debilidades en el proceso de ejecución de las actividades requeridas, para fomentar el acceso al crédito y al ICR.

Hallazgo administrativo

Respuesta de la entidad

La administración indica que la meta fijada correspondió al número de proyectos susceptibles de acceder al ICR, y describe el procedimiento específico adelantado para el año 2019, se informa que el año 2019 fue atípico, ya que por decisión de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, este Incentivo se focalizó en lo relacionado con la fiebre aftosa, por lo cual el ICR para la vigencia 2019 se enmarcó para ser otorgado en los Municipios que fueron declarados en cuarentena y/o

sujetos de restricciones por declaratoria de zona de contención, por parte del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

Informa en su respuesta, que tanto el MADR como FINAGRO adelantaron acciones pertinentes para ampliar el acceso al incentivo, como fueron estrategias de socialización y promoción en busca de una mayor cobertura del ICR.

Análisis de la respuesta

En consideración de la CGR, ratifica el hallazgo, por cuanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en su respuesta solo describe el proceso en específico para establecer las metas 2019 y las acciones adelantadas, tanto por el MADR como por FINAGRO, para promover el acceso al ICR; pero no presenta argumentos que se encuentren debidamente soportados respecto de la baja ejecución y de los deficientes resultados.

Por lo tanto, se confirma como hallazgo administrativo.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Conceptuar que los contratos y/o convenios seleccionados y que fueron suscritos por el MADR bajo el rubro presupuestal del proyecto de inversión cumplan y contribuyan a los productos y resultados del mismo.

Concepto: **Incumplimiento material con reservas**

Sobre la base del trabajo de auditoría, consideramos que, salvo en lo referente a lo observado en el hallazgo No. 2 Vinculación de Profesional a Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios sin requisitos de ley; hallazgo No. 3 Gastos de viaje y comisiones; hallazgo No. 4 Obligaciones contractuales ICR; hallazgo No. 5 Líneas Especiales de Crédito contrato interadministrativo 314 de 2019 y hallazgo No. 6 Operación, evaluación y supervisión Contrato interadministrativo 314 de 2019, la información acerca de lo determinado en el Objetivo Específico 2 antes descrito, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

En relación con los recursos invertidos y la ejecución presupuestal, en la siguiente tabla se detallan los recursos programados para cada objetivo y producto, y se verifica la ejecución, no conforme al giro de los recursos, sino con base en las legalizaciones efectuadas al cierre de la vigencia 2019, teniendo en cuenta que el

presupuesto se entiende ejecutado con el recibo de bienes y servicios o con el cumplimiento de los requisitos propios de la naturaleza del gasto público.

Tabla No. 2
Proyecto implementación de estrategias para la inclusión financiera
Información presupuestal vigencia 2019
(Expresado en pesos)

Objetivo Específico		Descripción del producto	Apropiado	Comprometido	Porcentaje ejecución	EJECUCION REAL SEGUN ANALISIS		COMENTARIO CGR
No.	Descripción					Valor en Pesos	Porcentaje	
1	Fortalecer la Política de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	No.1 Documentos de lineamientos técnicos	670.061.132	656.104.032	97,92%	656.104.032	100%	De los contratos seleccionados en la muestra, se cumplió el objeto contractual para este producto
		No. 4 Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA)	151.843.326	151.359.987	99,68%	151.359.987	100%	Se ejecutaron 4 contratos de prestación de servicios con: SAENZ PINZON MARIA CAMILA por valor de \$14.300.000, CARRILLO BARBOSA YAZMID ADRIANA por valor de \$24.700.000 y GALVIS ROJAS IVAN FELIPE por valor de \$21.959.984. PAEZ HERNANDEZ CRISTHIAN EDUARDO por valor de \$90.400.003. Se cumplió con las obligaciones contractuales.
			821.904.458	807.464.019				
2	Aumentar el nivel de educación financiera	No. 5 Servicios de educación informal en inclusión financiera	994.396.110	975.140.002	98,06%	962.480.020	96,8%	De los 994,396,110 aportados por el MADR para el proyecto, se realizaron pagos por \$962,480,020, correspondiente al 96.79%.

Objetivo Específico		Descripción del producto	Apropiado	Comprometido	Porcentaje ejecución	EJECUCION REAL SEGUN ANALISIS		COMENTARIO CGR
No.	Descripción					Valor en Pesos	Porcentaje	
3	Atenuar los costos de la financiación de actividades agropecuarias	No. 6. Servicio de apoyo financiero con la Línea especial de crédito -LEC	110.882.204.825	110.876.273.616	99,99%	110.556.539.673	99,7%	Se identifica que los recursos realmente comprometidos por LEC con corte 31 de diciembre de 2019 fueron de \$110.556.539.673, evidenciando una sobreestimación frente al reportado (apropiado).. en \$319.733.943. De igual forma, en el informe de ejecución con corte 31 de julio de 2020, el MADR reportó el pago de \$26.505.953.922 en subsidios y que como resultado de la cancelación de obligaciones de forma anticipada se han liberado \$1.524.935.921. Finalmente es importante resaltar que los recursos pagados a FINAGRO a corte 30 de junio de 2020 son de \$38.000.000.000, esto obedece a que el Ministerio de Hacienda no gira la totalidad de los recursos a FINAGRO, por lo cual se hace programación anual para cubrir los subsidios conforme se van pagando de forma mensual.
		No. 7. Servicio de apoyo financiero a través de Incentivos a la Capitalización rural - ICR	3.500.000.000	3.500.000.000	100,00%	823.284.859	24%	El MADR mostro sus resultados con base en beneficiarios inscritos al ICR, valores que son una expectativa, ya que lo real son aquellos incentivos cuyos créditos son aprobados.
			114.382.204.825	114.376.273.616				
4	Disminuir el riesgo de las actividades agropecuarias	No. 8. Servicio de apoyo financiero para la gestión de riesgos agropecuarios	52.901.788.313	52.764.268.352	99,74%	29.779.944.684	56,4%	Para establecer la ejecución se compara con el valor de la transferencia ordenada mediante resolución 087 de marzo de 2019 \$52,764.268.352, y la ejecución real se toman los conceptos

Objetivo Específico		Descripción del producto	Apropiado	Comprometido	Porcentaje ejecución	EJECUCION REAL SEGUN ANALISIS		COMENTARIO CGR
No.	Descripción					Valor en Pesos	Porcentaje	
								por otorgamiento del incentivo \$ 29.647.091.396 y por adquisición de servicios \$132.853.288
		No. 9. Servicio de apoyo financiero para el fomento y la reactivación agropecuaria	20.037.198.966	20.037.198.966	100,00%	20.037.198.966	100,00%	Corresponde a la ejecución de recursos comprometidos destinados, así: Para el Convenio 113 de 2001 PRAN CAFETERO \$16,069,171; para el Convenio 005-2006 FONSA \$19.000.000.000; para el Convenio 106 de 1999-PRAN \$949.762,955 y Contrato de prestación de Servicios por \$71,366,840; prestación de servicios profesionales para brindar apoyo a la Supervisión Financiera.
Totales			72.938.987.279	72.801.467.318				
			189.137.492.672	188.960.344.955				

Fuente: Elaborado por equipo auditor con base en la información suministrada por el MADR.

En el desarrollo de la auditoría, se observó que en su mayoría los rubros del gasto fueron ejecutados mediante la suscripción de convenios, en los cuales se entregaron los recursos al contratista para desarrollar los objetos convenidos a partir de la aprobación de planes operativos de inversión y de los acuerdos emitidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Otro de los medios, por los cuales se ejecutaron los recursos, fue mediante contratos de prestación de servicios y la aprobación de comisiones de viáticos y transportes.

Se observó que los objetos suscritos corresponden con los propósitos establecidos en el proyecto, salvo en un hallazgo de auditoría que se determinó porque se aplicaron recursos indistintamente de un rubro u otro para cubrir los gastos dentro de las actividades y objetivos del mismo proyecto; es decir, que de un objetivo del proyecto se pagaron gastos correspondiente a otro objetivo específico del proyecto, lo que podría generar desbalances de los propósitos previstos inicialmente; y en

algunos casos específicos, se cubren gastos de viáticos de personal del Ministerio que no guardan estrecha relación con el proyecto.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

3.2.1. Objetivo específico del proyecto No. 1. Fortalecer la política de financiamiento y riesgos agropecuarios, Producto No.1. Documentos de política de crédito, financiamiento y gestión de riesgos agropecuarios

Hallazgo No. 2 - Vinculación de profesional a Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios sin requisitos de ley (administrativo con posible alcance disciplinario 1)

Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”

“Artículo 2.2.2.3.3. Certificación Educación Formal. Los estudios se acreditarán mediante la presentación de certificados, diplomas, grados o títulos otorgados por las instituciones correspondientes. Para su validez requerirán de los registros y autenticaciones que determinen las normas vigentes sobre la materia. La tarjeta profesional o matrícula correspondiente, según el caso, excluye la presentación de los documentos enunciados anteriormente.

En los casos en que para el ejercicio de la respectiva profesión se requiera acreditar la tarjeta o matrícula profesional, podrá sustituirse por la certificación expedida por el organismo competente de otorgarla en la cual conste que dicho documento se encuentra en trámite, siempre y cuando se acredite el respectivo título o grado. Dentro del año siguiente a la fecha de posesión, el empleado deberá presentar la correspondiente tarjeta o matrícula profesional.

De no acreditarse en ese tiempo, se aplicará lo previsto en el artículo 5º de la Ley 190 de 1995, y las normas que la modifiquen o sustituyan.”

Ley 190 de 1995 “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.”

“ARTÍCULO 5o. En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la

celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción. (...)"

La Ley 842 de 2003 "por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones.", en su artículo 11, expresa:

"Artículo 11. Posesión en cargos, suscripción de contratos o realización de dictámenes técnicos que impliquen el ejercicio de la ingeniería. **Para poder tomar posesión de un cargo público o privado, en cuyo desempeño se requiera el conocimiento o el ejercicio de la ingeniería** o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares; para participar en licitaciones públicas o privadas cuyo objeto implique el ejercicio de la ingeniería en cualquiera de sus ramas; para suscribir contratos de ingeniería y para emitir dictámenes sobre aspectos técnicos de la ingeniería o de algunas de sus profesiones auxiliares ante organismos estatales o personas de carácter privado, jurídicas o naturales; para presentarse o utilizar el título de Ingeniero para acceder a cargos o desempeños cuyo requisito sea poseer un título profesional, **se debe exigir la presentación, en original, del documento que acredita la inscripción o el registro profesional de que trata la presente ley.** "(el subrayado y la negrita es nuestra)

Ley 734 de 2002 "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único." "ARTÍCULO 35. PROHIBICIONES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> <Ver Notas del Editor> A todo servidor público le está prohibido:

"(...) 18. Nombrar o elegir, para el desempeño de cargos públicos, personas que no reúnan los requisitos constitucionales, legales o reglamentarios, o darles posesión a sabiendas de tal situación."

Resolución Numero 000064 de Marzo 16 de 2015 "Continuación de la Resolución por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural"
(Página 300 y 301)

"I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO	
Nivel:	Profesional
Denominación del Empleo	Profesional Especializado
Código:	2028
Grado:	13
No. de cargos:	2
Dependencia:	Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios

Cargo del jefe inmediato:	Director Técnico
VII. REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA	
ESTUDIO	EXPERIENCIA
Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de Conocimiento en: Economía, Administración, Matemáticas, Estadística y Afines, Educación, Ingeniería Industrial y Afines. Título de postgrado en la modalidad de Especialización. Tarjeta o Matrícula Profesional en los casos reglamentados por la Ley	Diez (10) meses de experiencia profesional relacionada
ALTERNATIVA	
ESTUDIO	EXPERIENCIA
Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de Conocimiento en: Economía, Administración, Matemáticas, Estadística y Afines. Tarjeta o Matrícula Profesional en los casos reglamentados por la Ley “	Treinta y Cuatro (34) meses de experiencia profesional relacionada

Fuente: Información MADR

El Ingeniero, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.026.XXX.XXX, fue nombrado mediante Resolución 000028 de 31 de enero de 2017 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el cargo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 13, adscrito a la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios y posesionado mediante Acta número 013 del 09 de febrero de 2017, cuando solo hasta el 24 de mayo de 2018 se realiza el Registro Profesional (Matrícula Profesional No 25228-389549) para la Profesión de Ingeniería Industrial, mediante Resolución 712 el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería; con lo cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Despacho del Ministro de la época, Secretaría General y Dirección de Talento Humano, nombraron y posesionaron a la persona, sin que contara con el registro profesional, contrariando de manera expresa la Ley 842 de 2003, artículo 11 y demás normas citadas.

La causa de esta situación, es la no exigencia de los requisitos que establecen las normas para la vinculación de personal en cargos de carrera administrativa en la modalidad de provisionalidad en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que trae como consecuencia, que se encuentren vinculados en el Ministerio personas que no cumplen con los requisitos exigidos para ocupar el cargo.

El presente hallazgo administrativo tiene posible alcance disciplinario para los responsables de verificar que el funcionario vinculado cumpliera con los requisitos establecidos para posesionarse en el cargo citado.

Respuesta de la entidad

*“... Vinculación de Profesional a la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios. El referido funcionario (...) no desarrolla en sí funciones propias de la ingeniería industrial, entendida esta como la rama de las ingenierías encargada del análisis, interpretación, comprensión, diseño, programación y control de sistemas productivos y logísticos con miras a gestionar, implementar y establecer estrategias de optimización; dado que de la lectura de las funciones asignadas se evidencia que las mismas se encuentran relacionadas única y exclusivamente con temas financieros y de créditos financieros.
(...)”*

Análisis de la respuesta

El Ministerio de Agricultura vinculó a través de nombramiento a la persona natural identificada con cedula de ciudadanía número 1.026.559.024 como Profesional Especializado, gracias a su calidad de Ingeniero Industrial con Especialización; es decir, que luego de haber transcurrido tres años y medio de su vinculación, el Ente Ministerial, a través de la Dirección de Talento Humano, no puede contradecirse y expresar que el profesional, no cumple funciones propias de la Ingeniería Industrial, cuando precisamente fue esa condición, sumado a la Especialización que ostenta, por la que el Ministro de la época lo nombró y posesionó.

Con lo señalado por el Ministerio en su respuesta, no se desvirtúa, el requisito de Ley, que indica que, para el ejercicio de la carrera, el profesional debía contar con el Registro Profesional.

Por lo anteriormente explicado, se presenta como hallazgo con incidencia de carácter disciplinario.

3.2.2. Objetivo específico del proyecto 2. Aumentar el nivel de educación financiera, Producto No. 5 Servicios de educación informal en inclusión financiera

Hallazgo No. 3 - Gastos de viaje y comisiones (administrativo)

Constitución política de Colombia

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

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado

cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”:

“Artículo 9o. Banco Nacional de Programas y Proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.”

“Artículo 18. Especialización. Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38/89, artículo 14, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o.)”

“Artículo 68. No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos (...)”

Sentencia C-1168 de 2001 señaló que: “(...) una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de “especialización”, según el cual, el Gobierno no puede utilizar una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada”; de igual forma, manifiesta que el congreso aprueba el plan de inversión atendiendo lo señalado en el artículo 68 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, por tanto no podrá ser ejecutado ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la Nación hasta tanto se encuentre evaluado por el órgano competente y registrado en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión, que, conforme al artículo 9º. (...)”

Decreto 412 de 2018 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1068 de 2015 en el Libro 2 Régimen reglamentario del sector hacienda y crédito público, Parte 8 del Régimen Presupuestal, Parte 9 Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF NACIÓN y se establecen otras disposiciones.

“Artículo 2.8.1.5.3. Desagregación de Gastos. Las entidades podrán realizar asignaciones internas de las apropiaciones establecidas en el Decreto de liquidación en sus dependencias, seccionales o regionales con el fin de facilitar su manejo operativo y gestión, sin que las mismas impliquen cambios en su destinación. Estas desagregaciones deberán realizarse conforme a lo establecido en el catálogo de clasificación Presupuestal establecido por la Dirección General de

Presupuesto Público Nacional.

La clasificación del gasto y su respectiva desagregación se realiza exclusivamente para efectos presupuestales.

Asimismo, los recursos y sus correspondientes códigos de identificación que aparecen en el decreto de liquidación y sus anexos son de carácter informativo, por lo tanto, la Dirección

General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá corregirlos, siempre que no se afecte el presupuesto de ingresos.”

En la revisión a los documentos que soportan la ejecución de órdenes administrativas de las comisiones de trabajo, se observó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural autorizó comisiones a servidores públicos, las cuales no se ajustan al producto del objetivo específico del proyecto Educación Económica y Financiera (producto 5, establecido en el contrato 20190423), por cuanto se expiden para atender actividades que no guardan relación con el proyecto de inversión, o que fueron asignados de este rubro pero son de otras actividades del proyecto.

En la siguiente tabla se describen los rubros en los cuales se efectuó la aplicación presupuestal y el concepto de la comisión que difiere del objetivo de Educación Económica y Financiera:

Tabla No. 3
Rubro presupuestal del Proyecto: C-1703-1100-5-0-1703012-02

Rubro Presupuestal	Cuantía (\$)	Concepto Comisión
C-1703-1100-5-0-1703012-02	370.794	Ibagué, 26 al 27 de febrero 2019. Asistir a la mesa agroclimática regional del Tolima y sostener una reunión sobre el seguro agropecuario catastrófico en la secretaria de agricultura
C-1703-1100-5-0-1703012-02	141.767	Villavicencio, febrero 28 2019. Asistir a reunión con los agricultores y productores de arroz para la social
C-1703-1100-5-0-1703012-02	370.794	Villavicencio, marzo 10 a 11 2019. Asistir a reunión técnica productores y comercializadores de arroz, con el propósito de divulgar los avances en atención de las obligaciones de los arroceros, nuevas compras de pasivos financieros y avances en las compras
C-1703-1100-5-0-1703012-02	424.794	Villavicencio, marzo 10 a 11 2019. Asistir a reunión técnica productores y comercializadores de arroz, con el propósito de divulgar los avances en atención de las obligaciones de los arroceros, nuevas compras de pasivos financieros y avances en las compras.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	606.884	Villavicencio, marzo 10 a 11 2019. asistir a reunión técnica productores y comercializadores de arroz, con el propósito de divulgar los avances en atención de las obligaciones de los arroceros, nuevas compras de pasivos financieros y avances en las compras
C-1703-1100-5-0-1703012-02	425.300	Bucaramanga, 22 al 23 de mayo 2019. Asistir a la presentación del estudio de factibilidad para el seguro de ingresos para el cultivo del cacao.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	262.525	Cartagena, 05 al 06 de junio 2019. Participar en la 54a convención bancaria 2019 como conferencista principal del evento la ponencia "los grandes retos de Colombia en materia de competitividad".
C-1703-1100-5-0-1703012-02	262.525	Cartagena, 05 al 06 de junio 2019. Participar en la 54a convención bancaria 2019 como conferencista principal del evento la ponencia "los grandes retos de Colombia en materia de competitividad".

Rubro Presupuestal	Cuantía (\$)	Concepto Comisión
C-1703-1100-5-0-1703012-02	129.160	Medellín, 21 de junio 2019. Asistir al congreso académico internacional de gestión de riesgo de desastres.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	172.401	Duitama, octubre 18 2019. Asistir a la jornada de socialización de aseguramiento para el ganado bovino
C-1703-1100-5-0-1703012-02	457.137	Cali - Tumaco, 29 al 30 de octubre 2019. Asistir a reunión de socialización FONSA con los porcicultores de Tumaco en el marco de la implementación del programa de financiamiento y mitigación del riesgo de la producción agropecuaria.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	413.299	Cali, octubre 28 a 29 2019. Asistir acompañamiento a la reunión del cierre final del convenio 20150281.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	152.379	Ibagué noviembre 1 de 2019. Asistir reunión PDET acompañamiento a señor ministro
C-1703-1100-5-0-1703012-02	304.758	Amparar la adición de la comisión con número de solicitud 171919 y compromiso presupuestal
C-1703-1100-5-0-1703012-02	566.640	Cúcuta, 07 al 09 de noviembre 2019. Levantamiento de información en campo - municipios de Zulia, venaditos,
C-1703-1100-5-0-1703012-02	564.948	Cúcuta, 07 al 09 de noviembre 2019. Levantamiento de información en campo - municipios de Zulia, venaditos.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	625.095	Ibagué 13 al 15 de noviembre 2019. Levantamiento de información en campo para determinar las barreras
C-1703-1100-5-0-1703012-02	592.640	Ibagué 13 al 15 de noviembre 2019. Levantamiento de información en campo para determinar las barreras.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	349.202	Villavicencio noviembre 17-18 2019. Asistir a divulgación del seguro de cosecha colectiva por índice de rendimiento.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	557.480	Manizales, 11 al 12 de diciembre de 2019. Participar en el taller de fortalecimiento de la gestión integral.
C-1703-1100-5-0-1703012-02	389.457	Duitama, 5 al 6 diciembre 2019. Asistir a levantamiento de información en campo para determinar las barreras
Total	8.139.979	

Fuente: Documentos de comisiones de servicios MADR

Todo lo anterior, debido a la inobservancia del ordenador del gasto y de la responsable del proyecto, al destinar recursos de un propósito para otro.

Lo anterior ocasiona una disminución de los recursos a invertir en este objetivo del proyecto por valor de \$8.139.979, para destinarse en otro objetivo del proyecto.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

“Con el propósito de difundir estos instrumentos (FAG, LEC, ICR, SIGRA, entre otros) y facilitar su acceso por parte de la población, la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del MADR ha adelantado acciones para promover la inclusión financiera a través de la implementación de una estrategia en Educación Económica y Financiera Rural (EEFR).

Ejemplo de lo anterior, se pone de presente la comisión C-1703-1100-5-01703012-02, realizada en la ciudad de Villavicencio, en febrero 28 de 2019, cuyo propósito fue asistir a reunión con los agricultores y productores de arroz, en la que se socializó la oferta disponible para esta población, presentando características y

condiciones de los instrumentos de financiamiento y riesgos vigentes, respondiendo a las necesidades manifiestas de la población.

Es así como en el año 2019, se determinó la importancia de que el equipo de la Dirección realizará procesos de difusión pudieran atender de manera amplia, contextualizada, capacitada y sobre todo con mayor perspectiva las características, condiciones y beneficios que los instrumentos de financiamiento y riesgos desarrollados, ya que las socializaciones de la oferta institucional disponible, tienen como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios, la población rural, y demás actores involucrados al sector agropecuario, tanto públicos como privados, en materia de sus competencias en cuanto a EEFR y por ello se afectó el rubro presupuestal C-1703-1100-5-01703012-02.

*Para alcanzar estos objetivos, no solo se adelantan acciones y actividades adicionales a los procesos formativos derivados y ejecutados en el marco de la Estrategia de EEFR, ejecutada con cooperación de Banca de las Oportunidades-Bancoldex; sino que la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios fomenta el **acceso y uso** de herramientas de financiamiento agropecuario y de gestión de riesgos agropecuarios existentes, a través de los distintos espacios en los que participa y que se mencionan en dichas comisiones, cuyo propósito fue presentar y promover de manera contextualizada, capacitada y multidisciplinar el uso de los instrumentos financieros de la política, como el crédito de fomento agropecuario y rural, las líneas especiales de crédito, normalización de créditos, FONSA, los seguros agropecuarios, seguros catastróficos, entre otras, de manera ajustada a la características y realidades de los distintos tipos de productores y pobladores rurales, así como actores institucionales involucrados que son objeto de esta actividad.*

En concordancia con lo expuesto, no se acoge la observación presentada por el equipo auditor, y se solicita respetuosamente que esta sea retirada del informe, porque tienen como objetivo el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades tanto de los productores como de los distintos actores públicos y privados relacionados con el sector”.

Análisis de la Respuesta

Teniendo en cuenta el Objetivo 5: Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y del manejo de los riesgos de mercado y climáticos (Página 217) establecido en el PND; el MADR será quien coordinará las *estrategias de educación económica y financiera* dirigidos a la población rural, con énfasis en jóvenes y mujeres rurales.

Esto, de conformidad con lo expuesto en el Pacto por la igualdad de la mujer; línea G. Mujeres rurales como pilar de desarrollo en el campo y en el Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos; Línea A. Política social moderna y diferenciada para la equidad.

Las demás estrategias mencionadas por la entidad (según el PND 11) en su respuesta son *objetivos específicos* desarrollados por fuentes diferentes.

El rubro del objetivo específico C1703-1100-5-0-1703012 servicios de educación informal en inclusión financiera, es diferente a los siguientes cinco (5), los cuales son un objetivo específico para otro tema, pero que sí contribuyen a la inclusión financiera:

- C-1703-1100-5-0-1703009 servicio de apoyo financiero para la gestión de riesgos agropecuarios
- C-1703-1100-5-0-1703008 servicio de apoyo financiero para el fomento y la reactivación agropecuaria.
- C-1703-1100-5-0-1703003 servicio de información para la gestión de riesgos agropecuarios.
- C-1703-1100-5-0-1703004 servicio de apoyo financiero a través de incentivos a la capitalización rural - ICR.
- C-1703-1100-5-0-1703005 servicio de apoyo financiero con la línea especial de crédito -LEC.

Por lo anterior no es procedente aceptar la respuesta de la entidad y se define el presente hallazgo como administrativo.

3.2.3. Objetivo Específico del Proyecto No. 3. Atenuar los costos de la financiación de actividades agropecuarias, Producto No. 7. Servicio de apoyo financiero a través de Incentivos a la Capitalización rural - ICR

Hallazgo No. 4 - Obligaciones contractuales ICR (administrativo)

La cláusula segunda del contrato N° 20190314, obligaciones de las partes, establece en los numerales: “(...)

14. Exigir la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual y velar por el cumplimiento del mismo.

15. Manejar la misma base de datos de FINAGRO como administrador de los recursos con la cual se realiza el seguimiento al contrato suscrito, en los casos de revisión y entrega de información a terceros facultados para conocer la información.

16. En caso de incumplimiento adelantar las gestiones necesarias para realizar el debido proceso para determinar la responsabilidad y de ser el caso, la imposición de sanciones pecuniarias o indemnizaciones a que hubiere lugar y su cobro.”

Con el fin de verificar el cumplimiento de requisitos de los beneficiarios del ICR en el año 2019, la Contraloría General de la República solicitó, mediante oficio ACMADR 016, numeral 3, allegar en magnético los soportes correspondientes al otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural ICR, para los 9 beneficiarios de la vigencia 2019.

Frente a lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señaló que los intermediarios financieros son los encargados por su propia cuenta y riesgo, durante el proceso de colocación de los créditos a los beneficiarios finales, de recopilar toda la información y soportes que se requieran para el estudio y análisis de la solicitud del crédito, conforme a las políticas internas del intermediario financiero, verificar el cumplimiento de requisitos y normas de la Superintendencia Financiera, así como de las condiciones definidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario CNCA y los controles establecidos en el Manual de Servicios de FINAGRO, conforme a la política pública fijada por el MADR, para los respectivos incentivos y o subsidios, razón por la cual, los soportes solicitados están bajo la custodia del intermediario financiero ante el cual se tramitó la operación de crédito.

Por lo anterior, y ante la reiteración de la solicitud antes señalada, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con Memorando 2020560058843 indicó que, dada la operatividad de los instrumentos financieros, para el caso de ICR, no cuenta con la información soporte de los créditos redescontados y adicionalmente remitió unos formatos de informe de control de crédito, en el que están consignados los datos básicos del titular del crédito de la finca y del rubro a financiar.

En dicho documento, se encuentra un espacio para el informe de las actividades financiadas, se hace una breve descripción de las actividades adelantadas con la financiación y se destina un aparte dedicado a la certificación por parte del intermediario financiero y del usuario, el cual no se encuentra diligenciado ni suscrito por quienes declaran sobre el contenido del documento.

Situación que permite ver una deficiente supervisión por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre las obligaciones contractuales, y deficiencias en el seguimiento al otorgamiento de los Incentivos a la Capitalización Rural, ICR, lo cual genera incertidumbre frente al real cumplimiento de los requisitos habilitantes para acceder a un incentivo y/o subsidio otorgado con recursos públicos.

Es de anotar, que lo antes descrito, fue observado para la totalidad de los 9 incentivos ICR otorgados, y se precisa por parte de la CGR, que es claro que los soportes para el otorgamiento del crédito son competencia del intermediario financiero, pero dado que existen unos requisitos para la cobertura del incentivo, por lo tanto, compete al Ministerio establecer los medios de verificación.

Hallazgo administrativo

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aclara que ejerce la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica en el marco de lo acordado en el contrato 20190314, indicando además, que verifica el cumplimiento de las obligaciones de FINAGRO y que dentro de dichas obligaciones no se encuentra la de remitir documentación soporte de los créditos redescontados, afirmando que es competencia exclusiva de los intermediarios financieros, agrega que se rigen por las mismas normas que la Contraloría General de la República expone en sus criterios.

Adicionalmente la administración indica que *“se establecen los documentos soporte de la inversión, así como el mecanismo de remisión a FINAGRO del FUICC (Formato Único de Informe Control de Crédito), para proceder a la evaluación de elegibilidad y acceder al Incentivo.”* Y agrega *“el cual por supuesto cuenta con la firma del banco y del usuario del proyecto visitado”*.

Análisis de la respuesta

Para la Contraloría General de la República es relevante que el Ministerio como responsable de la ejecución del presupuesto asignado, no se desvincule de la vigilancia de los recursos por el hecho de ser entregados a otra entidad, independientemente del carácter de ésta última; por lo que le compete el cumplimiento de los deberes y funciones que le fueron asignados como ente rector del sector público, de establecer los medio para validar que los recursos públicos cumplan con el fin y propósito para el que fueron programados, razón por la cual cobra importancia los mecanismos que se implementen para verificar el cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios de los incentivos.

Adicional, a la obligación del intermediario financiero al que le corresponde la verificación de requisitos, también es pertinente señalar que, los documentos enviados a la Contraloría General de la República (formato Único de Informe Control de Crédito – FUICC), como soporte al otorgamiento, se encuentran sin diligenciar en su totalidad y en aspectos sustanciales como son las firmas indicativas de veracidad de la información.

Lo anterior, en contravía de lo afirmado en la respuesta del Ministerio, en la que se indica: “(...) el cual por supuesto cuenta con la firma del banco y del usuario del proyecto visitado (...)”; situación que no ocurrió como se observa en los documentos citados.

De otra parte, es cierto que en el contrato no se estipuló una obligación específica de solicitar soportes, pero si se pactó como obligación la de exigir la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual y velar por el cumplimiento del mismo.

Hallazgo administrativo.

3.2.4. Objetivo específico del proyecto No. 3. Atenuar los costos de la financiación de actividades agropecuarias, Producto No. 6. Servicio de apoyo financiero con la Línea Especial de Crédito - LEC

Hallazgo No. 5 - Líneas Especiales de Crédito contrato interadministrativo 314 de 2019 (administrativo)

Artículo 2.2.22.3.5 Del Decreto 1499 de 2017 “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el Artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”

El Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG plantea, dentro de las dimensiones operativas, prácticas y procesos que adelantan las entidades públicas, para transformar insumos en resultados que produzcan los impactos deseados, resaltando:

“Toda entidad pública cumple con un propósito fundamental para el cual fue creada: satisfacer un derecho constitucional o resolver los problemas o necesidades de un grupo de ciudadanos, a los cuales se les va a denominar grupos de valor.

(...) Cada entidad previo al inicio de la planeación hace diagnósticos del avance de sus compromisos y políticas y en especial de las necesidades y requerimientos de sus ciudadanos y grupos de valor, involucrándolos en este proceso; a partir de ello diseña un esquema de planeación capaz de identificar y priorizar objetivos y metas, formular estrategias, definir acciones y responsables, asegurar recursos, definir tiempos de ejecución y cumplimiento y contratar servicios y adquirir bienes para ejecutar lo planeado.

(...) El resultado final debe ser la satisfacción y confianza de los ciudadanos en las entidades que le sirven, a través de una oportuna entrega de productos y servicios y habilitación de espacios de acceso a la información, participación y dialogo con todos los grupos de valor.”

Por otra parte, el principio de Planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que se desprende de lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 7 y busca que “la actividad contractual no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad”. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección tercera; C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

De igual forma el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Manual de Contratación V8 de Julio de 2018 señala en el Capítulo III Etapa de Planeación lo siguiente:

“3.1. PLANEACIÓN CONTRACTUAL

(...) durante esta etapa debe hacerse el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo, análisis que deberá reflejarse en los Documentos del Proceso, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.”

Del Contrato Interadministrativo 314 de 2019 el siguiente clausulado que se refiere a la instancia de planeación y decisión presupuestal de los recursos de la LEC:

“CLÁUSULA SEXTA. PLAN OPERATIVO.- El desarrollo del objeto del presente contrato y en particular, a las obligaciones que de él se deriven, se sujetarán a un Plan Operativo, el cuál será aprobado por el Comité Administrativo de que trata la Cláusula Séptima del presente Contrato. Este Plan Operativo detallará entre otros aspectos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los ítems y los gastos que genere el Contrato.

CLÁUSULA SÉPTIMA. COMITÉ ADMINISTRATIVO.- Para todos los efectos relativos a la dirección, operación y la evaluación del presente Contrato, funcionará un Comité Administrativo, integrado por:

- *La Secretaria General del Ministerio de Agricultura o su delegado*
- *El Director de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios; quien lo presidirá;*

- *El Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas o su delegado.*
- *El Director de Cadenas Agrícolas y Forestales o su delegado.*
- *El Representante Legal de FINAGRO, o su delegado.*

PARÁGRAFO PRIMERO: El Comité Administrativo del Contrato tendrá las siguientes funciones:

- *Aprobar el Plan Operativo.*
- *Hacer seguimiento a la ejecución del Plan Operativo aprobado para el contrato, de conformidad con el cronograma dispuesto para el mismo;(…)*
- *Señalar los lineamientos técnicos y presupuestales del contrato;(…)*
- *En todo caso, las decisiones que se adopten por parte del Comité Administrativo NO podrán modificar el clausulado del contrato interadministrativo celebrado (...)*

PARÁGRAFO QUINTO: A efectos de precaver un posible conflicto de intereses de FINAGRO como administrador de los recursos y su actuación en las decisiones que se adopten en el Comité Administrativo, este tendrá voz pero no voto (...)”

Al analizar el Documento Técnico del Proyecto correspondiente al Producto 6 – Objetivo Especifico 5 Inversión Servicio de apoyo financiero con la Línea Especial de Crédito –LEC, además de las instancias de planeación y ejecución: Estudios Previos - Contrato Interadministrativo 314 de 2019 y Plan Operativo del Contrato, no se identifica que se establezcan criterios técnicos, financieros o de mercado para la asignación de los montos de las diferentes Líneas Especiales de Crédito aprobadas en la Resolución 12 de 2018 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA.

El MADR insiste en sus documentos de planeación, en especial en los estudios previos, que el instrumento LEC funciona por demanda.

De igual forma, al analizar las actas del Comité Administrativo del Contrato, se evidencia que la asignación inicial de recursos, plasmada en el Acta 01 del 12 de marzo de 2019, así como las modificaciones subsiguientes, no da cuenta del análisis técnico y de mercado, correspondiendo más al azar y no a una política pública que busque la inclusión financiera y reducción de las brechas de acceso.

Por lo tanto, el resultado de la ejecución de las LEC en 2019, muestra las diferencias con lo presupuestado inicialmente a la apertura de cada una de estas, encontrando casos en los que las ejecuciones fueron nulas o mínimas, y en otras, una sobre ejecución como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 4
Comparativos recursos presupuestados vs Recursos ejecutados

Programa De Crédito	Presupuesto Inicial (\$)	Valor Subsidio Comprometido 31/12/2019 Informe Finagro enero 2020 (\$)	% Ejecución Respecto Del Presupuesto Inicial
LEC ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS CAFETEROS	2.617.500.000	-	0,0%
LEC COMPRA DE TIERRAS	3.000.000.000	-	0,0%
LEC PARA INCENTIVAR ALMACENAMIENTO ARROZ	241.000.000	-	0,0%
LEC PECUARIA SOSTENIBLE	1.000.000.000	2.475.647	0,2%
LEC AGRICULTURA POR CONTRATO	47.073.170.732	1.107.171.113	2,4%
LEC FORWARD ANTICIPO	300.000.000	11.750.430	3,9%
LEC AFECTADOS VÍA PANAMERICANA Y FRONTERA CON VENEZUELA	8.096.000.000	1.302.770.703	16,1%
LEC AFECTADOS CIERRE VÍA AL LLANO	9.112.000.000	2.688.984.768	29,5%
LEC A TODA MAQUINA 2019	23.536.585.366	37.743.580.449	160,4%
LEC RETENCIÓN DE VIENTRES	4.998.681.810	8.094.209.171	161,9%
LEC GENERAL	18.536.585.366	56.712.508.522	305,9%

Fuente: Contrato interadministrativo 314 de 2019 MADR-FINAGRO

De la inadecuada presupuestación de recursos, un caso relevante es la LEC Agricultura por Contrato, en la cual se asignaron \$47.073.170.732 y se ejecutaron \$1.107.171.113, lo que correspondió al 2,4% del presupuesto asignado por este concepto.

De igual forma, se abrieron LEC que no tuvieron demanda como la LEC actividades complementarias cafeteros, la LEC compra de tierras, la LEC para incentivar almacenamiento arroz.

Si bien la aprobación de las diferentes LEC es potestad de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA, es importante resaltar que este órgano es presidido por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme la Ley 16 de 1990.

Adicional a lo anterior, en las actas del Comité Administrativo se identifican los siguientes incumplimientos de este Órgano, originados en la deficiencia de planeación de los recursos de las líneas:

- Se observa en el acta No 5 del 4 de julio de 2019 que el Comité Administrativo del contrato autoriza a FINAGRO para fondear las LEC que queden sin recursos, con la LEC de "Agricultura por Contrato", utilizando esta segunda como una bolsa de recurso, desconociendo la política de Coseche y Venda a la Fija; de igual forma, dicho Comité, con fecha 18 de septiembre de 2019, autoriza a FINAGRO para aplicar la misma práctica con los recursos de la LEC Compra de Tierras.

- Finalmente, autoriza mediante acta No 10 del 5 de noviembre de 2019 a “(...) La movilidad interna de recursos, que significa que el presupuesto disponible a la fecha podrá ser utilizado por operaciones de crédito que tengan acceso a cualquiera de las bolsas abiertas (LEC), manteniendo las condiciones de cada una de las LEC a la que corresponda.

En consecuencia, se autoriza el ajuste presupuestal del POA, que será el resultante de la ejecución reportada por FINAGRO con corte al plazo establecido de ejecución en el contrato.”

Las deficiencias en materia de planeación se deben a la falta de estudios técnicos y de mercado, que permitan establecer las potenciales demandas de cada una de las LEC en término de usuarios y recursos; de igual forma al desconocimiento de las brechas de acceso al crédito a las que se pueden ver enfrentados los productores agropecuarios; y a la presunta espera de la demanda, en contravía del propósito del proyecto, como es la de incentivar estrategias para la inclusión financiera.

En cuanto a las deficiencias en materia de vigilancia contractual, se deben a que el Comité Administrativo del Contrato le entrega el poder de decisión, operación y evaluación exclusivamente a FINAGRO, inobservando las funciones asignadas en el clausulado del mismo. Además, las decisiones del Comité Administrativo trasgreden el clausulado del contrato, como se cita previamente.

Lo anterior, afecta directamente la consecución del resultado de las políticas públicas del MADR, dentro de las que se encuentra la de “Cosecha y Venta a la Fija” y de inclusión financiera y productiva, enfocada a solucionar problemáticas y atender las necesidades de los productores campesinos; y conlleva a la inobservancia del clausulado contractual.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Agricultura manifestó que la oferta institucional de las LEC son el resultado de las decisiones de la CNCA y el comité administrativo procede a la asignación y distribución presupuestal, con el objeto de cubrir las necesidades que los productores presentan en los diferentes eslabones de las cadenas productivas, proyectado en comportamientos de años anteriores y que en caso de la LEC Agricultura por Contrato, se trataba de una línea nueva, con condiciones particulares, alineado con la meta institucional de trescientos mil productores al programa de agricultura por contrato con venta asegurada de sus cosechas.

De igual forma relaciona el marco resolutivo de las LEC para Actividades Complementarias Cafeteros, Compra de Tierras y para Incentivar Almacenamiento Arroz.

No obstante, el Ministerio no aportó los documentos técnicos, financieros o de mercado, que permitieran establecer, basados en evidencia, los motivos que llevaron a la asignación de los montos para las LEC, documentos que se convierten en la base de las decisiones que toma el Ministerio de Agricultura como líder de las Políticas Públicas.

De igual forma, en otro aparte de la respuesta indican “(...) *Es necesario precisar que, al ser el primer año en el cual se ejecutó esta LEC se considera una Línea nueva que se encuentra en proceso de penetración y profundización en el sector agrícola, por ende la dinámica del instrumento y la ejecución tiene un crecimiento exponencial año a año, adicionalmente requirió de una socialización a los intermediarios financieros, quienes tuvieron que realizar capacitaciones a sus fuerzas comerciales y modificar parte de su estructura operativa para los nuevos productores que ingresarán al sistema financiero por la LEC, así como divulgaciones a las distintas asociaciones de productores a nivel nacional para que se enteraran de los beneficios de esta LEC, y realizar los acercamientos a las empresas y agroindustrias, grandes superficies y plataformas de comercialización quienes de manera anticipada comprarían las cosechas de los productores como primer paso para que los pequeños y medianos productores pudiesen asegurar la venta de sus cosechas (...)*

De otro lado, cada vigencia tiene su particularidad en el sentido que los ciclos productivos de los distintos sectores productivos se comportan de manera diferente y por lo cual se hace que la demanda de los productores hacia los instrumentos de financiamiento no sea la misma. Así como la restricción de los recursos en materia presupuestal, la cual en ocasiones no es suficiente para atender las distintas necesidades de los productores, haciendo que en algunas vigencias se acumulen las solicitudes de crédito con tasa subsidiada para la siguiente vigencia.”

Es muy importante resaltar, que el MADR en su respuesta señala que se adelantó seguimiento a la ejecución de la LEC de Agricultura por Contrato en sesión 6 de Comité Administrativo con la participación de los delegados del Banco Agrario de Colombia-BAC, quienes entre otras cosas manifestaron algunas razones que dan cuenta del porqué de la baja ejecución de la LEC sustentada en: “(...) *con esta línea de crédito manifestó que no se tiene una meta específica, dado que es una línea que se está empezando a conocer pero que la proyección es colocar la mayor parte de recursos con corte a diciembre de la presente vigencia.*

De todas formas se aclaró que el BAC está trabajando en la definición de metas incluida la de Agricultura por Contrato. (...) El BAC está ofreciendo a sus clientes toda la información relacionada con las bondades de tasa de esta LEC, familiarizando al cliente sobre todos los aspectos conceptuales y ventajas que la misma ofrece. Por ejemplo, las tasas de interés. No obstante se requiere de un tiempo prudencial para vencer las prácticas culturales, romper las barreras que tienen los productores de manera implícita con la política de financiamiento o con la necesidad de contar con un contrato de comercialización para su proceso. Finalmente reafirmó que pese a que la política fue lanzada hace poco se debe mantener y no decaer en el propósito” sobre esto, el MADR señala que fue un trabajo mancomunado para realizar las primeras operaciones.

Adicional al aspecto de planeación y su efecto en la ejecución del contrato interadministrativo 314 de 2019, el MADR señaló que no se delegó el cumplimiento de las funciones a FINAGRO para ajustar el POA, debido a que era obligación del comité impartir lineamientos técnicos y presupuestales que permitan la adecuada ejecución, *“Por lo tanto, no se puede pensar que la instrucción impartida a FINAGRO a manera de lineamiento presupuestal que garantizara la adecuada ejecución de las LEC, dada la dinámica que estas presentaban fuera una autorización que se hubiese dado sin control alguno, sin temporalidad alguna, sin verificación por parte de los miembros del comité, o que esta instrucción se haya dado de manera desmedida o desbordada. Se trató de una instrucción de carácter temporal, con el seguimiento adecuado por parte del comité, que atendió a circunstancias especiales que requerían de una atención inmediata por parte de FINAGRO, las actuaciones desplegadas por el administrador de los recursos fueron objeto de validación por parte del comité en sesiones posteriores”.*

Análisis de la respuesta

Los argumentos expuestos por el MADR reafirman las deficiencias metodológicas al momento de calcular los valores asignados en nuevas líneas, por cuanto no dependen únicamente de proyecciones matemáticas, se requiere del análisis de todos los factores de mercado e hitos necesarios para que entre en funcionamiento una nueva LEC y se proyecte de forma adecuada la demanda de las existentes. De igual forma, no se aportaron, en la respuesta, los documentos metodológicos y fuentes de cálculo por los cuales se asignaron los recursos.

En cuanto a los argumentos sobre el Presupuesto del Plan operativo del Contrato Interadministrativo 314 de 2019, la CGR no está de acuerdo con el planteamiento del MADR, pues la aprobación del presupuesto por parte del Comité Administrativo y su correspondiente ejecución por parte de FINAGRO correspondía a uno de los principales controles definidos para la ejecución de los recursos de las LEC.

El presupuesto es la herramienta por medio de la cual se garantizan la concordancia y ejecución del contrato con las políticas y objetivos del sector en materia de financiamiento para la vigencia; sin embargo, como se evidenció, el Presupuesto del Plan Operativo del contrato interadministrativo 314 fue ajustado conforme a los traslados que realizaba FINAGRO.

El Comité Administrativo del convenio se limitó a autorizar el ajuste presupuestal del POA, resultante de la ejecución reportada por FINAGRO, sin conservar las líneas definidas inicialmente por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, ocasionando que el Presupuesto del Plan Operativo fuera una herramienta ineficiente en materia de planeación y que, finalmente, no se cumpliera con los propósitos establecidos para las coberturas de líneas de crédito.

Esta situación, no fue una decisión temporal como lo manifiesta el MADR en su respuesta, por cuanto la misma se adoptó desde el 4 de julio de 2019 y se mantuvo a lo largo de la ejecución del contrato.

Adicionalmente, el planteamiento del MADR frente a que el instrumento LEC funciona por demanda (es decir, de acuerdo con los productores que lo solicitan ante los intermediarios financieros, y éstos a su vez a FINAGRO), nos lleva a observar que se desliga de su rol como rector de la política del sector agropecuario, por cuanto le asiste el deber de propender y gestionar el cumplimiento de las políticas del sector agropecuario, situación que no está asumiendo.

En conclusión, analizados los argumentos presentados por el MADR no se aportaron los elementos que desvirtúen el hallazgo.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 6 - Operación, evaluación y supervisión Contrato interadministrativo 314 de 2019 (administrativo con posible alcance disciplinario 2)

La Ley 1474 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, establece en materia de supervisión lo siguiente:

“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal”

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”

Por su parte, el contrato interadministrativo 314 de 2019 celebrado entre el MADR y FINAGRO, establecen el siguiente clausulado frente al operación, evaluación y supervisión:

“CLÁUSULA SÉPTIMA. COMITÉ ADMINISTRATIVO.- *Para todos los efectos relativos a la dirección, operación y la evaluación del presente Contrato, funcionará un Comité Administrativo, integrado por:*

1. La Secretaria General del Ministerio de Agricultura o su delegado
2. El Director de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios; quien lo presidirá;
3. El Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas o su delegado.
4. El Director de Cadenas Agrícolas y Forestales o su delegado.
5. El Representante Legal de FINAGRO, o su delegado

PARÁGRAFO PRIMERO: El Comité Administrativo del Contrato tendrá las siguientes funciones:

- “2. Hacer seguimiento a la ejecución del Plan Operativo aprobado para el contrato, de conformidad con el cronograma dispuesto para el mismo;(…)*
(…)
4. Señalar los lineamientos técnicos y presupuestales del contrato;
 5. Solicitar, revisar, analizar y conceptuar sobre los informes de ejecución del contrato, sin perjuicio de las competencias propias del Supervisor;(…)
 - (…)*
 8. Las demás que se relacionen con la correcta y adecuada ejecución del contrato.”

CLÁUSULA OCTAVA. SUPERVISIÓN.- La supervisión integral del desarrollo y la ejecución de las actividades contempladas en el Contrato, así como, la cabal ejecución presupuestal y financiera de los recursos comprometidos en su ejecución, y el cumplimiento de las obligaciones serán verificadas por EL MINISTERIO(…) quien efectuará el seguimiento y control integral a la ejecución del presente Contrato.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las funciones del Supervisor serán las establecidas en la Ley 1474 de 2011, o las que la sustituya o modifique y en el Manual adoptado por EL MINISTERIO o el que haga sus veces.

Ley 734 del 5 de febrero de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”. Artículo 34 – numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

En relación con la operación, evaluación y supervisión, en el proceso de entrega de recursos a los beneficiarios del Incentivo a la Capitalización Rural —ICR y de la Línea Especial de Crédito con tasa subsidiada —LEC, se identifican las siguientes brechas en cuanto al control por parte del MADR:

1. El MADR no realizó revisión de los requisitos de los beneficiarios de las LEC; evidencia de esto, es el requerimiento AC MADR 022 del 16 de octubre de 2020, que en desarrollo de la presente auditoría, en el cual, la CGR solicitó copia de los documentos presentados por 93 beneficiarios de créditos bajo las LEC y solicitó información sobre estado actual de otros 102 créditos; esta solicitud no fue atendida, por el contrario, mediante Memorando 20205600209551 presentado el 23 de octubre de 2020, el MADR informó a la CGR que efectuaría el requerimiento a las entidades financieras para solicitar dicha información.

Posteriormente, en solicitud AC MADR 027 del 23 de octubre de 2020, la CGR reiteró la solicitud AC MADR 022, la que tampoco fue atendida por el MADR, anexando copia de las solicitudes a los intermediarios financieros fechadas el 28 de octubre de 2020 y puestas a disposición de la CGR mediante correo del 30 de octubre de 2020.

Sobre esto es importante resaltar que a la fecha no se conoce por parte del MADR ni de FINAGRO, los soportes por medio de los cuales podrían validar el cumplimiento de requisitos de los beneficiarios de los subsidios en las LEC; razones suficientes para establecer que estas entidades gubernamentales no efectúan ningún tipo de verificación para que los recursos lleguen a los destinatarios de la política pública, y cumplan el propósito establecido para el gasto social.

2. De igual forma, el MADR no realizó revisión de los requisitos de los beneficiarios de las ICR, tal y como se evidencia en la solicitud inicial ACMADR016 del 5 de octubre de 2020, en la cual la CGR requirió los soportes de los 9 ICR otorgados en 2019, a lo cual el MADR en memorando 20205600058133 del 7 de octubre de 2020 describió el proceso de otorgamiento de ICR, pero no se suministraron los soportes.

Por lo tanto, la CGR reiteró la solicitud mediante oficio ACMADR 019 del 13 de octubre de 2020, al cual dieron respuesta con memorando 20205600058843 del 14 de octubre de 2020, indicando que iban a dar trámite ante los intermediarios financieros, sin que se aportaran los documentos solicitados por la CGR a la fecha.

Lo anterior evidencia que el MADR no cuenta con la información para verificar el cumplimiento de las políticas públicas, ni del propósito del gasto público social; además, evidencia que no se da cabal cumplimiento al clausulado del contrato interadministrativo 314 de 2019, esto debido a que el MADR como responsable de los recursos no establece controles que permitan la verificación de los requisitos de los beneficiarios a quienes se entrega subsidios dentro del proyecto de inclusión financiera, como tampoco pacta con FINAGRO la adopción de estos.

En consecuencia, la inadecuada supervisión y evaluación interna afectan la transparencia sobre la ejecución y la oportunidad de evaluación del cumplimiento del objeto social de los recursos públicos; y no se pueden medir los resultados de los proyectos de inversión en cuanto al impacto de los recursos invertidos por el Estado.

Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por el incumplimiento del clausulado del convenio y por las deficiencias en la supervisión del mismo.

Respuesta de la entidad

En su respuesta el MADR señala que en la estructura institucional del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario participan diferentes entidades, para el caso de FINAGRO promueve el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento, bajo las condiciones definidas por la CNCA, por lo que cuenta con los Contratos Marco que ha celebrado con cada intermediario financiero, bajo los cuales, estas últimas entidades reciben los recursos del redescuento y asumen ante FINAGRO la obligación directa y autónoma de restituirlos. Los intermediarios financieros, son encargados, por su propia cuenta y riesgo, de colocar el crédito a los beneficiarios finales, para lo cual están obligados, entre otros, a verificar el cumplimiento de las condiciones definidas por la CNCA.

De igual forma señalan que *“(...) Los intermediarios financieros solicitan a Finagro el redescuento de los créditos que, de manera autónoma, han aprobado a sus clientes, mediante la presentación de la operación a través del aplicativo AGROS, incluyendo la información del beneficiario y las condiciones de otorgamiento del crédito. El aplicativo AGROS está diseñado para validar de manera automática las principales variables de cada solicitud de crédito (tipo de productor, destino de crédito, plazo máximo, tasa de interés máxima al beneficiario, entre otros), de modo tal que se asegure y controle el cumplimiento de los parámetros definidos por la CNCA y el MADR para la respectiva línea de crédito.*

Respecto a la LEC señaló que *“(...) conforme a las normas que regulan el otorgamiento del crédito, en el marco del estatuto orgánico del sistema financiero el Intermediario Financiero es el encargado de efectuar, respecto de cada solicitud de crédito y cada productor beneficiario del mismo, la custodia y evaluación de la información presentada de cara a la viabilidad y al riesgo que este pueda representar, de conformidad con sus políticas internas, los requisitos y normas generales para el otorgamiento de crédito fijados por la Superintendencia Financiera o de Economía Solidaria, según sea el caso, y en sus reglamentos internos de crédito, sus manuales de administración de riesgos contemplados en el SARC y en los sistemas de administración de riesgos de lavado de activos y financiación*

SARLAFT y SIPLAFT, así como con la normatividad específica aplicable a la entidad y su actividad y en especial las emitidas por la CNCA y FINAGRO.

De esta manera, la ausencia de los soportes de la solicitud de crédito que los productores presentaron ante los intermediarios financieros no implica de manera indefectible que el MADR no realice la verificación y seguimiento a la ejecución de las LEC, y que se desprenda o pretermita su responsabilidad en cuanto a la validación de las condiciones que los productores deben reunir para acceder a los instrumentos.”

En cuanto al ICR señalo que “(...) según la respuesta dada a la observación No. 2, para efectuar el abono de este incentivo, se deben surtir las etapas de elegibilidad, otorgamiento y pago. En la etapa de evaluación de elegibilidad se verifica el cumplimiento de las condiciones de acceso al incentivo, de acuerdo con la información consignada en el Formato Único de Informe Control de Crédito - FUICC- constatando en ella que se hubiese cumplido con la ejecución del proyecto inscrito, así como el hecho que el beneficiario del crédito contase con los soportes de gasto pertinente y con los documentos o certificaciones específicas según el tipo de inversiones, de conformidad con la reglamentación para el reconocimiento del incentivo.

En la evaluación de elegibilidad se establece el costo base de liquidación del incentivo, sobre el cual se aplicará el porcentaje de reconocimiento, el cual resulta del menor valor entre el costo programado al momento del registro del crédito, el costo real incurrido en la ejecución del proyecto y el costo máximo de referencia para la(s) inversión(es) objeto del ICR, de ser aplicable a las inversiones realizadas.”

Además, señala como controles que “Dentro de la ejecución del contrato 20190314 FINAGRO, obrando con la debida diligencia, remite mensualmente el informe de ejecución de los incentivos LEC e ICR al MADR para que pueda hacer seguimiento y control a la ejecución de ambos programas; como evidencia se adjuntó informe con corte a diciembre de 2019 el cual anexamos a la presente comunicación.

Con este insumo, la supervisión realiza la verificación de las operaciones en cumplimiento de los requisitos exigidos en el marco de la Política de Financiamiento, así como los términos y condiciones establecidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA para la aplicación del ICR, y conforme a la información remitida por FINAGRO; la supervisión adelanta la verificación de manera aleatoria respecto de las operaciones registradas por cada uno de los instrumentos. Esto por cuanto, en total se registran de manera anual más de 50.273 operaciones (entre LEC e ICR).

Así, en el marco de la respuesta entregada inicialmente a equipo auditor, se presentó a manera de ejemplo el ejercicio que se realiza por parte de la supervisión para la verificación del cumplimiento de las condiciones para el acceso al ICR. Al cabo de lo cual, se evidenció el cumplimiento de los requisitos de cada uno de los productores que fueron solicitados. La información que reposa en estos documentos mediante los cuales FINAGRO, como profesional encargado de la administración de los recursos de los instrumentos se encuentra contenida de manera depurada, filtrada y verificada en los informes que entrega al MADR, así como en las bases de datos, las presentaciones que son realizadas ante el Comité Administrativo, entrega así mismo copia de los resultados de las visitas de control de inversión entre otros documentos.

Sobre esta base, no es dable afirmar que el MADR no cuenta con información que le permita verificar el cumplimiento de la política a su cargo. Afirmar esto es desconocer la documentación que fue enviada para revisión del equipo auditor, así como todo el andamiaje sobre el cual se encuentra estructurado el Sistema Nacional de Crédito y que de ninguna manera se puede reducir al hecho de que el MADR no cuente con la información que a los ojos de la Vista Fiscal es la única con la cual se puede realizar una verificación y/o seguimiento, la cual como se dijo no es de resorte de esta Cartera Ministerial en virtud de sus funciones, ni tampoco en el marco de las resoluciones de la CNCA o del contrato 20190314, en los cuales no se establece como obligación contar con esta documentación.”

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta del MADR, esta describe el proceso e informa que el mismo es complejo, lo cual no es objeto de crítica por el ente de control; frente al suministro de soportes para ser verificados por la CGR, el Ministerio justifica el hecho en los otros requisitos verificados por el banco; sin embargo, no es específico en indicar como se controlan o verifican los requisitos de acceso a los subsidios, de igual forma esgrime que no es responsabilidad de la Cartera Ministerial contar con dicha información.

Aducen que se realiza seguimiento a través de los informes de ejecución, pero en los informes de ejecución no se adjunta soportes de otorgamiento del incentivo, principalmente en lo que corresponde a los que validan el derecho.

Como se ha indicado previamente compete al MADR, cumplir con su deber misional y funcional de ser el orientador de la política pública para que efectivamente los recursos del Presupuesto General de la Nación cumplan con el propósito de su apropiación, como es la de generar incentivos al sector agropecuario y aliviar las cargas a los productores.

Así mismo, como parte del gobierno debe propender por el cumplimiento del PND y establecer los mecanismos para que los recursos públicos lleguen a los destinatarios a quienes están dirigidos los programas, y en este caso al de inclusión financiera de los productores del sector agropecuario.

En conclusión, analizados los argumentos presentados por el MADR no se aportaron los elementos que permitieran lo observado, configurando el hallazgo administrativo con posible alcance disciplinario.

Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por el incumplimiento del clausulado del convenio y por las deficiencias en la supervisión del mismo.

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar la efectividad de los controles establecidos por el MADR en relación con el proyecto.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

Hallazgo No. 7 - Restricción acceso al crédito agropecuario (administrativa)

La Ley 16 de 1990 “Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones” señala en el artículo 2º lo siguiente:

“Del Crédito de Fomento Agropecuario y los criterios para su programación. Para los efectos de ley, entiéndase por Crédito de Fomento Agropecuario el que se otorga a favor de personas naturales o jurídicas, para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria, en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares, y en la acuicultura.

El Crédito Agropecuario se otorgará para la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos en las actividades indicadas. El Crédito de Fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de

la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país.

Para tal fin la programación del crédito se hará teniendo en cuenta las directrices que determinen el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y el Ministerio de Agricultura.”

Verificados los soportes de las decisiones registradas en el Acta No 2 del 3 de abril de 2019, no se identifican los documentos técnicos o jurídicos que validen los destinos de crédito para siembra de cultivos de ciclo corto y cultivos perennes, aprobados en el punto 3 de la aludida acta de Comité Administrativo del contrato interadministrativo 314 de 2019, detallados así:

Tabla No. 5
Destinos LEC general
vigencia 2019

LEC GENERAL					
a) La siembra de cultivos de ciclo corto	Achira	Ajonjolí	Algodón	Avena	Frijol
	Arroz	Soya	Cebada	Sorgo	Trigo
	Maní	Tabaco negro	Tabaco rubio	Yuca	Papa
	Ñame	Arracacha	Champiñones	Estropajo	Malanga o yautía
	Arveja	Plantas ornamentales	Maíz	Plantas medicinales, aromáticas y condimentarias	
	Cebolla de hoja	Ají	Ajo	Alcachofa	Pepino
	Remolacha	Haba	Habichuela	Lechuga	Cebolla de bulbo
	Calabaza	Repollo	Tomate	Zanahoria	Guatila
	Coliflor	Ahuyama	Apio	Quinua	Brócoli
	Pimentón	Badea	Sandia	Melón	Fresa
b) La siembra de cultivos perennes	Palma de Aceite	Cacao	Caucho	Aguacate	Mango
	Mangostino	Papaya	Banano	Feijoa	Mora
	Caña Panelera	Caña de Azúcar	Granadilla	Maracuyá	Gulupa
	Chalupa	Uchuva	Curuba	Lulo	Papayuela
	Plátano	Renovación Cafetales Envejecidos	Plantaciones Forestales comerciales	Piña	Tomate de Árbol

Fuente: Contrato interadministrativo 314 de 2019 MADR-FINAGRO

Esto se debe a la falta de evaluación de las necesidades de crédito, al igual que la inadecuada documentación por parte del Secretario Técnico, por cuanto el único soporte de dicha decisión es el anterior cuadro, sin análisis o estudios que lo soporten.

Lo señalado, restringe el acceso de otros tipos de cultivos, sin ninguna justificación técnica, limitando el acceso por parte de otros productores agropecuarios campesinos, y ampliando las brechas de acceso a los servicios de crédito por parte la población.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

El MADR basó su respuesta principalmente en los siguientes argumentos:

- El Secretario Técnico de conformidad con parágrafo tercero de la Cláusula Séptima del Contrato 20190314 y el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría no tenía la obligación de *“(...)elaboración, sustentación y/o presentación de documentación soporte para evaluación y/o presentación de documentos soporte para análisis o estudios sobre la demanda de Líneas Especiales de Crédito -LEC, que soporten las decisiones del Comité Administrativo”* de igual forma indica que los Directores o delegados de las Direcciones de Cadenas Agrícolas y Forestales, y Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, son quienes deberán orientar desde un punto de vista técnico las decisiones que se adopten en el marco del comité.
- Por otra parte, en la respuesta señalan que *“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con evaluaciones de las necesidades de crédito e información relevante para la adopción de las decisiones, proveniente entre otras fuentes del III Censo Nacional Agropecuario -CNA- de 2014, la Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA-, información aportada por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano del DNP, así como de la fuente primaria del crédito agropecuario -FINAGRO; que forma parte del Comité Administrativo del Contrato 20190314. Es esencial considerar que las actividades financiables y los destinos de crédito habilitados por los miembros del Comité Administrativo del Contrato, se fundamentan en las necesidades de financiamiento de los productores agropecuarios y encuentran sustento en documentos orientadores de la Política, entre otros, en el Conpes 113 de 2008 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) (...)”*
- Finalmente, también hizo referencia al documento que sustenta el proyecto de inversión.

Análisis de la respuesta

Respecto a cada argumento del MADR la Contraloría General de la República considera:

La CGR no comparte el primer argumento por cuanto el clausulado del contrato le otorga la responsabilidad de *“Llevar el archivo de la totalidad de la documentación que sea emitida por el Comité Administrativo del Contrato”*, por lo tanto, la CGR planteó la observación enfocado a la falta de documentación de las decisiones del Comité Administrativo, documentación que está a cargo del Secretario Técnico del Contrato y si bien los directores de cadenas realizan la orientación, dicha orientación debe estar adecuadamente soportada para la toma de decisiones, promoviendo la transparencia y eficiencia en la ejecución de los recursos públicos; aspecto resaltado y recomendado para el manejo y seguimiento de políticas del sector agropecuario tanto el documento la Misión para la Transformación del Campo Colombiano del DNP como en el Conpes 113 de 2008 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).

Los documentos relacionados en la respuesta son lineamientos de política y no ofrecen lineamientos precisos sobre qué cultivos de ciclo corto y cultivos perennes deben ser priorizados.

Es importante resaltar que el Conpes 113 de 2008 hace énfasis en fortalecer los productos de la canasta básica de alimentos respetando la identidad y diversidad cultural, lo que no se cumple con la LEC General para 2019, toda vez que productos como lentejas, garbanzos, naranja, mandarina, guayaba y en general el renglón de otros productos de fruta fresca que pertenecen a la canasta básica no fueron cobijados por el subsidio; de igual forma hacen referencia al III Censo Nacional Agropecuario -CNA- de 2014; empero, se observa que hay productos como chontaduro, coco, naranja, mandarina, guanábana, guayaba, patilla y borjón dentro de los 100 productos con mayor área sembrada y que no son beneficiados por la LEC General, mientras que productos como apio, coliflor, estropajo, mangostino, ajonjolí, alcachofa están por fuera de los 100 productos con mayor área sembrada y si son beneficiarios. Por lo tanto, el MADR referenció documentos de política y otros estadísticos, pero no aclara cual fue su aplicación o metodología utilizada para definir los productos beneficiados por la LEC General.

Respecto al documento del proyecto de inversión, éste no hace referencia o da lineamientos frente a la disposición tomada por el Comité Administrativo.

En conclusión, analizados los argumentos presentados por el MADR no se aportaron los elementos que permitieran desvirtuar lo observado, generándose por lo tanto un hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 8 - Requisitos tamaño productor LEC (administrativo)

El Decreto 1071 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural” señala en el artículo 2.1.2.2.8. Que el pequeño productor es:

“Para los fines de la Ley 16 de 1990, se entenderá por pequeño productor la persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) SMMLV, en el momento de la respectiva operación de crédito. Deberá demostrarse que estos activos no excedan de ese valor, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, cuya antigüedad no sea superior a 90 días a la solicitud del crédito.

Parágrafo. Para el caso de los beneficiarios de Reforma Agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de los activos totales”

Por su parte la Ley 222 de 1995 “Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.” Señala en el artículo 37 sobre los estados financieros certificados:

“El representante legal y el contador público bajo cuya responsabilidad se hubiesen preparado los estados financieros deberán certificar aquellos que se pongan a disposición de los asociados o de terceros. La certificación consiste en declarar que se han verificado previamente las afirmaciones contenidas en ellos, conforme al reglamento, y que las mismas se han tomado fielmente de los libros.”

Verificados los documentos soporte de solicitud de crédito entregados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como respuesta al punto 5 del requerimiento AC MARD 25 del 22 de octubre de 2020, se observó que, en la totalidad de la muestra seleccionada, no se identifica el Balance Comercial que acredite como pequeños productores a los beneficiarios de LEC.

Tabla No. 6
Obligaciones sin Balance Comercial

Número de la obligación		
1950360182	1950327264	1950367072
1950364117	1950280123	1950315125
1950322769	1950282694	1950300840
1950390750	1950409238	1950419708
1950404853	1950288218	1950404623

Fuente: MADR Contrato interadministrativo 314 de 2019

Lo anterior, originado en deficiencias en el control y lineamientos precisos por parte del Ministerio, al momento de identificar los documentos que deben ser presentados por los pequeños productores; al igual que una inadecuada articulación interinstitucional con las entidades, que permita validar la información del tamaño del productor, sin incorporar barreras de acceso a los pequeños productores, pero manteniendo el control de los recursos públicos.

Finalmente, se observa que el Ministerio hace una delegación del control a los intermediarios financieros y no aplica ningún control o verificación previa o posterior, para validar el tamaño de cada productor.

En consecuencia, no se tiene certeza de la adecuada clasificación de los productores al momento de ser beneficiarios de subsidios, lo que impide establecer si los recursos públicos están cumpliendo con el objeto del gasto.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

En su respuesta el MADR señala que en la estructura institucional del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario participan diferentes entidades, para el caso de FINAGRO promueve el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento, bajo las condiciones definidas por la CNCA, por lo que cuenta con los Contratos Marco que ha celebrado con cada intermediario financiero, bajo los cuales, estas últimas entidades reciben los recursos del redescuento y asumen ante FINAGRO la obligación directa y autónoma de restituirlos.

Los intermediarios financieros, son encargados, por su propia cuenta y riesgo, de colocar el crédito a los beneficiarios finales, para lo cual están obligados, entre otros, a verificar el cumplimiento de las condiciones definidas por la CNCA.

De igual forma señalan que *“(...) Los intermediarios financieros solicitan a Finagro el redescuento de los créditos que, de manera autónoma, han aprobado a sus clientes, mediante la presentación de la operación a través del aplicativo AGROS, incluyendo la información del beneficiario y las condiciones de otorgamiento del crédito. El aplicativo AGROS está diseñado para validar de manera automática las principales variables de cada solicitud de crédito (tipo de productor, destino de crédito, plazo máximo, tasa de interés máxima al beneficiario, entre otros), de modo tal que se asegure y controle el cumplimiento de los parámetros definidos por la CNCA y el MADR para la respectiva línea de crédito.*

Para validar el tipo de productor en FINAGRO, el intermediario financiero reporta el valor de los activos por cada operación. Los activos reportados por los intermediarios financieros cumplen con los establecidos para la vigencia de estos créditos de pequeño productor que para el año 2019 estaban fijados en 284 SMMLV (\$235.184.944).”

Adicional a lo anterior, el MADR señaló que los intermediarios financieros realizan control y seguimiento a las operaciones de crédito registradas ante FINAGRO, especialmente aquellas que han sido objeto de subsidios o incentivos estatales, de igual forma el MADR pacta con FINAGRO la ejecución de visitas de control de inversión a los recursos y en caso de detectar algún incumplimiento, Finagro podrá solicitar al intermediario financiero el pago inmediato del redescuento y el reintegro del subsidio pagado y de estas situaciones se informa a la supervisión y al Comité Administrativo del MADR. Como control adicional, los miembros del Comité Administrativo del Contrato, solicitaron información detallada sobre el estado del cumplimiento de los requisitos y ejecución de las LEC para así verificar el estado de colocación de los recursos por Departamento, la participación por tipo de productor y por cada uno de los destinos financiados, el estado de ejecución presupuestal de las líneas.

Finalmente señaló que “Estas actividades, entre otras más, se han venido ejecutando de manera continua por parte de la supervisión, y con el apoyo técnico del equipo de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios, de tal forma que el Ministerio en ningún momento se ha sustraído de su responsabilidad de realizar el seguimiento adecuado a la ejecución del contrato, pues como ya se evidenció, han sido múltiples y variadas las intervenciones que el Ministerio ha venido ejecutando a fin de realizar el estricto seguimiento a la ejecución del contrato en procura de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política pública en materia de financiamiento para el sector agropecuario.

(...)

Como puede verse, el esquema institucional de los programas de apoyo al sector agropecuario es de suma complejidad, pues en este existen diversos partícipes, con capacidades, responsabilidades a su cargo plenamente diferenciables. (...)”

Análisis de la respuesta

Analizados los argumentos, la CGR identifica que no se aplicó ningún control que permitiera la validación de los activos tal y como lo señala el Decreto 1071 de 2015 artículo 2.1.2.2.8., por cuanto el único control al que hacen referencia es el sistema AGROS, que consiste que el valor de número de activos ingresado por el intermediario financiero no exceda el parámetro definido en el sistema; este control no valida si la información reportada por el beneficiario es real o confronta otras fuentes de información.

Por otro lado, sobre el control de inversión, se evidenció en los informes suministrados por el MADR este control corresponde a la validación del uso de los recursos en el destino que se informó; en cuanto a los informes de FINAGRO presentados al MADR, corresponden a datos generales los cuales son sujetos de análisis general y estadístico por parte del Comité Administrativo como se aprecia en las actas, en cuanto a la supervisión se pudo identificar en los informes técnicos que los mismos validaban que los créditos no superaran el tiempo y los destinos de los mismos, pero no se corrobora la clasificación de tamaño de productor de forma individual, si bien suministran una base de datos esta no es confrontada con otras fuentes de información que permitan corroborar la clasificación adecuada de los productores por tamaño de activos.

En la respuesta no se exponen o presentan evidencias que permitan establecer contra cual documento se validaron los activos de los beneficiarios de crédito para garantizar la adecuada clasificación por tamaño de productor, únicamente esgrimiendo que el banco actúa bajo su propia cuenta y riesgo.

En conclusión, analizados los argumentos presentados por el MADR no se aportaron los elementos que permitieran desvirtuar lo observado, configurando el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 9 - Base de Datos LEC (administrativo)

El contrato interadministrativo 314 de 2019 pacta lo siguiente:

“Cláusula Sexta. Plan operativo. - El desarrollo del objeto del presente contrato y en particular, a las obligaciones que de él se deriven, se sujetarán a un Plan Operativo, el cuál será aprobado por el Comité Administrativo de que trata la Cláusula Séptima del presente Contrato. Este Plan Operativo detallará entre otros aspectos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los ítems y los gastos que genere el Contrato.”

Por su parte el Plan Operativo Contrato Interadministrativo 314 de 2019 establece en materia de informes lo siguiente:

“6. Informes de avance y/o ejecución. - 6.1. Informes Mensuales. FINAGRO deberá presentar al MADR, en medio escrito y magnético, informes mensuales de avance de la ejecución de cada uno de los instrumentos que hacen parte del Contrato Interadministrativo dentro de los 25 días siguientes a la fecha de corte del informe, con los siguientes criterios:

(...)

b) Capítulo 2. Informe técnico.

Este comprende la Información contenida en bases de datos de cada uno de los instrumentos en forma separada, suministrada mediante el sistema de información que disponga FINAGRO y que contemple los siguientes campos:

Línea Especial de Crédito – (LEC)

- 1. Consecutivo*
 - 2. No de operación*
 - 3. Nombre del beneficiario (apellidos y nombres o razón social)*
 - 4. Tipo de documento (CC, NIT, CE, OTRO)*
- (...)*”

Verificada la base de datos de la LEC, suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como parte de la respuesta al requerimiento AC MADR 08 del 26 de agosto de 2020, se identificaron inconsistencias entre los nombres de los beneficiarios identificados con tipo de documento como “CC”, y la información de las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC. De igual forma, al corroborar la información con los documentos soporte de 4 créditos aprobados, se identificó que la copia del documento aportado no concuerda con la información de la RNEC.

Lo anterior originado en deficiencias en el control en los sistemas de información adoptados por el MADR y FINAGRO, para la identificación de los beneficiarios, y de mecanismos de control que permitan la corroboración de la identidad de los beneficiarios de subsidio.

Sobre estas situaciones, el Ministerio hace una delegación del control a los intermediarios financieros, pero no aplica ningún control o verificación previa o posterior.

En consecuencia, la deficiencia en el control puede llevar a la materialización de riesgos como la entrega de subsidios de forma incorrecta, al igual que incumplimientos de los controles internos.

Hallazgo administrativo

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Agricultura indica en su respuesta, entre otros, lo siguiente:

“(...) el registro de los créditos en FINAGRO procede de forma automática por parte de los intermediarios financieros a través del aplicativo denominado AGROS, con el registro electrónico que realizan.

En este marco, para efectos del registro de los beneficiarios, el citado aplicativo realiza el control automático con el número de identificación que informe el intermediario financiero, de tal forma que si dicho número ya se encuentra creado en la base de datos de FINAGRO como beneficiario, el aplicativo toma el nombre previamente registrado. En caso contrario, a través de un servicio que tiene habilitado el aplicativo AGROS, consulta en línea con la CIFIN el número de documento y retorna los datos asociados al productor como lo es el nombre del beneficiario de crédito, en este caso el sistema agrega esta información al módulo de personas para futuras consultas.

Adicionalmente, en el momento que el redescuento queda aprobado, FINAGRO remite a los intermediarios financieros la información de las operaciones aprobadas indicando el nombre de los beneficiarios con el que quedo registrado oficialmente la operación en el aplicativo de FINAGRO. En el evento que el intermediario financiero encuentre alguna inconsistencia en la información reportada tiene la posibilidad de solicitar a FINAGRO la modificación respectiva según lo establecido en el Manual de Servicios de FINAGRO en el Capítulo 1 del Título Quinto (...) Ahora bien, en relación con las 15 operaciones que corresponden a 13 beneficiarios reportados por la CGR que presentan diferencia con la base de datos de la Registraduría, se realizó la validación y según la información reportada por el banco que registró los créditos en la LEC 2019, el número de cedula se encuentra correcto según el documento de identidad remitido y en este sentido el subsidio fue otorgado a la persona correspondiente, se encontró diferencia en el nombre de algunos beneficiarios, respecto de los cuales se procedió como se relaciona menciona más adelante.

De acuerdo con lo anterior, se procedió a realizar la modificación del nombre de 7 beneficiarios en la base de datos de FINAGRO para que el nombre del número de cedula reportado corresponda con el registrado en el documento de identidad remitido por el intermediario financiero (...)

Para los beneficiarios con número de cédula 1.004.748.704, 33.700.079 y 87.514.313, FINAGRO solicitó al intermediario financiero evaluar y formalizar el cambio de nombre a través del módulo de modificación del aplicativo AGROS y estamos a la espera de este trámite.

En relación con los 3 beneficiarios restantes con número de cedula 1.007.799.275, 24.217.500 y 1.022.926.260 que el nombre registrado en el documento de identidad suministrado por el intermediario financiero no concuerda con el nombre registrado en la base de datos de la Registraduría o no existe, se informará al intermediario

financiero de este hecho para que realice las validaciones correspondientes con su cliente y/o con la Registraduría, ya que le corresponde a la entidad financiera en el marco del proceso de conocimiento del cliente validar la veracidad de los documentos de identidad que le suministren para el trámite de los créditos.

En cuanto a la base de datos de FINAGRO, el nombre se encuentra correcto según el documento de identidad remitido por el banco, por ende, no se modifican los registros hasta tanto el intermediario financiero realice una solicitud de cambio en este sentido. (Se anexa la fotocopia de las cédulas mencionadas).

Por otra parte, como se detalla en esta respuesta, se aclara que el aplicativo de FINAGRO tiene establecidos controles automáticos para el registro de los beneficiarios, en el marco de los reportes que realicen los intermediarios financieros al ser estos quienes efectúan los procesos de conocimiento del cliente según la normatividad establecida por la Superintendencia Financiera de Colombia.”

Finalmente, informa que no es cierto que el Ministerio realice una delegación del control a los intermediarios financieros, sino que por el contrario en el marco institucional del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario participan diferentes entidades y en el caso de los intermediarios financiero estos se encargan, por su propia cuenta y riesgo, de colocar el crédito a los beneficiarios finales, para lo cual están obligados, entre otros, a verificar el cumplimiento de las condiciones definidas por la CNCA conforme a la política pública del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la respectivas líneas de crédito.

Análisis de la respuesta

La CGR evidencia en la respuesta del MADR, que efectivamente existían inconsistencias en los datos registrados en la base de datos de FINAGRO, los cuales están en proceso de corrección, con ocasión de lo señalado por la CGR.

Respecto a los casos en que no es concordante la información registrada en las copias de los documentos de identidad vs las bases de datos de la RNEC, el MADR no aporta información; por el contrario, informa que traslada al intermediario financiero este hecho para que realice las validaciones correspondientes con su cliente y/o con la Registraduría, al no contar con mecanismos para verificar.

En conclusión, analizados los argumentos presentados por el MADR no se aportaron los elementos que permitieran desvirtuar lo observado, configurando el hallazgo administrativo.

3.3.1. Objetivo específico del proyecto No. 4. Disminuir el riesgo de las actividades agropecuarias, Producto No. 8. Servicio de apoyo financiero para la gestión de riesgos agropecuarios

Hallazgo No. 10 - Incentivo medianos y grandes productores (administrativo)

Artículo 1 de la Ley 69 de 1993, modificado por el artículo 176 de la Ley 1955 de 2019 establece:

“Del establecimiento del seguro agropecuario. Establézcase el seguro agropecuario en Colombia, como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector agropecuario, promover el ordenamiento económico del sector agropecuario y como estrategia para coadyuvar al desarrollo global del país.

El objeto del seguro es la protección de la totalidad o parte de las inversiones agropecuarias financiadas con recursos de crédito provenientes del sistema nacional de crédito agropecuario o con recursos propios del productor. El seguro agropecuario podrá abarcar tanto el daño emergente como el lucro cesante, previendo las necesidades de producción y comercialización, y el desarrollo integral del sector económico primario.

(...)

Parágrafo 2o. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá las condiciones para acceder al Incentivo al Seguro Agropecuario bajo la modalidad de seguro paramétrico o por índice, con el fin de garantizar que el diseño del incentivo apoye la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”

Decreto Ley 2371 de 2015 Por el cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –Finagro.

“Artículo 2. Funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Modifíquese numeral 2 Artículo 218 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Numeral 1 “(...) p. Establecer los lineamientos de política de manejo de riesgos agropecuarios, en los que se debe contemplar el desarrollo de instrumentos de riesgos climáticos, mercado, cambiaría, entre otros, así como determinar las condiciones generales de asegurabilidad los proyectos agropecuarios, las condiciones en las cuales se aplican los apoyos e incentivos Estado, y el destino de los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.- q- Las demás que le correspondan como organismo rector de la política del financiamiento y gestión de riesgos del sector agropecuario (...)”

Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad – artículo 2 Parte integral de esta Ley:

Documento denominado Base Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pactos estructurales Numeral II Pacto por el emprendimiento, la formación y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie nuestros talentos en su introducción se lee:

“El logro de los objetivos de este pacto se basa también en dos herramientas potentes:

La segunda herramienta es una apuesta por proveer bienes públicos rurales en los sectores económicos donde las regiones tengan vocaciones productivas o potencial de incremento de su productividad. Esto llevará a una alta tasa de inversión en el campo, que se traducirá en oportunidades de crecimiento para los pequeños productores y una transformación productiva para el desarrollo de una agroindustria de talla internacional.

Objetivo 5 - Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y del manejo de los riesgos de mercado y climáticos:

– Ministerio de Agricultura promoverá la inclusión financiera de pequeños productores y aquellos de la ACFC, (Agricultura, campesina familiar y comunitaria) a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), instrumento que será revisado para hacerlo sostenible. Ministerio de Agricultura implementará estrategias que orienten el desarrollo resiliente del sector agropecuario, entre las cuales se identifican la puesta en marcha del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA) y la implementación de esquemas e instrumentos de gestión del riesgo, como los seguros paramétricos agrícolas.”

Analizada la base de datos suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, correspondiente a los beneficiarios del incentivo a la prima del seguro agropecuario, se pudo evidenciar que el beneficio otorgado a los pequeños productores tuvo la menor participación en esta estrategia, por lo que no se ajusta a los propósitos de las políticas gubernamentales que señalaron que las oportunidades de crecimiento mediante la estrategia de inclusión financiera, es incentivar la inversión en el campo para los pequeños productores, como se contempló en la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Tabla No. 7
Area Asegurada por tipo de Productor

Tipo De Productor	Área Asegurada (hectáreas)	Valor del Incentivo (\$)	Participación calculada sobre hectáreas
GRAN PRODUCTOR	100.637,02	14.240.374.520	62,37%
MEDIANO PRODUCTOR	36.403,83	7.153.914.282	22,56%
PEQUEÑO PRODUCTOR	24.309,69	8.252.802.594	15,07%
TOTAL	161.350,54	29.647.091.396	100,00%

Fuente: Documentación entregada por MADR en desarrollo de la auditoría

Los productores beneficiados con el otorgamiento del incentivo a la prima del seguro agropecuario, para la vigencia 2019, fueron los medianos y grandes productores con una participación del 84,93%, respecto de los pequeños productores con el 15,07%, situación que no guarda relación con el objetivo que se planteó para el proyecto de buscar soluciones a la problemática de la baja inclusión financiera de los productores agropecuarios.

La anterior situación, obedece a la falta de consistencia entre los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y lo aprobado en la Resolución 11 del 20 de diciembre de 2018 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, por la cual se aprueba el Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios para el año 2019, y en consecuencia, reconoció un mayor número de hectáreas (84,73%) y de recursos (72,16%) para los grandes y medianos productores que no están contemplados en los parámetros del Plan Nacional de Desarrollo, generando con esto, la baja probabilidad de fortalecimiento del sector agropecuario para los pequeños productores.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

La entidad en su respuesta manifiesta que la normatividad que regula el otorgamiento del incentivo al seguro agropecuario no se dirige a un tipo de productor en particular (artículo 1 Ley 69 de 1993 modificada por el artículo 176 Ley 1955 de 2019).

Respecto a las bases de datos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el ánimo del legislador no es limitar los incentivos al seguro agropecuario a los pequeños productores; por el contrario, está enfocado a que con el establecimiento del seguro agropecuario se busque el mejoramiento del sector agropecuario, sin discriminar un segmento en específico o un tipo de productor en particular.

Esta afirmación, de igual forma se ve reforzada en el marco del objetivo establecido para el Incentivo del Seguro Agropecuario, que está enfocado a la protección de la totalidad o parte de las inversiones agropecuarias, independientemente que se trate de operaciones financiadas o con recursos propios de los productores, nuevamente sin discriminar o privilegiar a los pequeños, medianos o grandes.

La diferencia de la asignación de recursos entre pequeños, medianos y grandes productores corresponde al valor de la prima de la póliza del seguro agropecuario, que se reconoce, el cual depende de manera concreta del área asegurada, razón por la cual los grandes y medianos tiene una mayor participación del incentivo.

Análisis de la respuesta

La entidad en su respuesta manifiesta que la normatividad que regula el otorgamiento del ISA, no lo restringe a ningún tipo de productor en particular, frente a lo cual, se realizan los ajustes correspondientes en lo observado inicialmente.

Sin embargo, se mantiene la observación, por cuanto el documento denominado Base Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en una de las herramientas para cumplir el objetivo establece que se traducirá en oportunidades de crecimiento para los pequeños productores y una transformación productiva para el desarrollo de una agroindustria de talla internacional; y describe expresamente que promoverá la inclusión financiera de pequeños productores y con los resultados obtenidos en la meta para el año 2019, respecto del área en hectáreas aseguradas, se evidenció baja proporción para el apoyo hacia los pequeños productores.

Respecto a la solicitud del Ministerio de considerar otras variables para la evaluación, es preciso señalar que las metas definidas se identifican en hectáreas aseguradas, por lo cual, es esta la unidad de evaluación por parte de la CGR.

Por lo anterior se mantiene el hallazgo administrativo

Hallazgo No. 11 - Seguimiento Plan Anual de Riesgos Agropecuarios (administrativo)

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

Resolución No. 87 de 2019 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se transfieren los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, que en el artículo 3 establece:

“La dirección de financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, efectuará el seguimiento técnico de la ejecución de los recursos de que trata la presente resolución. El seguimiento financiero de estos recursos estará a cargo de la subdirección financiera de este Ministerio.”

Al hacer la revisión de los antecedentes que hacen referencia al seguimiento del Plan Anual de Riesgos Agropecuarios, los cuales fueron enviados por el MADR, en tres ayudas de memoria para los meses de marzo, mayo y agosto de 2019 en donde participa junto con Finagro, se pudo observar que lo presentado en ellas corresponde solo a unas propuestas por parte de las dos entidades; es así como en su contenido, no fue posible conocer el conjunto de actividades que fueron ejecutadas tanto financiera como técnicamente por parte de FINAGRO, y se desconoce si se presentaron objeciones a dicha ejecución.

La anterior situación, obedece a un deficiente seguimiento por parte del MADR en el otorgamiento del Incentivo a la prima del Seguro Agropecuario, generando incertidumbre en el resultado de las actividades ejecutadas por FINAGRO, e inobservando las obligaciones contenidas en la Resolución 087 de 2019.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

El Ministerio se refiere a algunos aspectos como:

Dentro de las labores de Seguimiento que se realiza por parte de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, parte en principio de la solicitud y entrega mensual de los informes que entrega FINAGRO al Director de la mencionada Dirección, que además de la descripción de las actividades ejecutadas en el desarrollo del Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios, adjunta los estados financieros del (Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios) -FNRA- y el Excel de las operaciones al corte de mes.

En dichos informes es posible identificar el conjunto de actividades que fueron ejecutadas tanto financiera como técnicamente por parte de FINAGRO, en cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Resolución 087 de 2019, que se refieren a la ejecución del Plan Anual de Riesgos Agropecuarios para la vigencia 2019.

Las actas de las reuniones relacionadas son una prueba de las mesas que realizan entre la Vicepresidencia de Garantías y Riesgos Agropecuarios y la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura, en el marco del seguimiento, control y coordinación del seguimiento de estos recursos y del Plan anual de Gestión de Riesgos.

Análisis de la respuesta

La entidad manifiesta que en los informes presentados por FINAGRO es posible identificar el conjunto de actividades que fueron ejecutados tanto financiera como técnicamente, sin embargo, como lo indican en la respuesta, lo que se efectúa es una transcripción de los informes, pero no se evidencia el cumplimiento de la función de verificación, ni la existencia de mecanismos de validación de requisitos, con lo cual, no se tiene certeza de las condiciones de los beneficiarios del aseguramiento.

Por lo tanto, se mantiene el hallazgo administrativo.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Atender las denuncias que sean incorporadas a la auditoría y que guarden relación con el asunto auditar.

En el proceso auditor no se presentaron denuncias para su trámite, por lo cual, no se presentan conclusiones que afecten el concepto.

3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Evaluar y conceptuar sobre la identificación cuantificación e internalización de los costos ambientales relacionados con el Proyecto.

Se aplicó la metodología para la evaluación y valoración de los costos ambientales, agotándose el primer paso de la misma, que tiene como propósito verificar si se continúa con la aplicación de la herramienta o no.

En esta etapa, se determinó la siguiente calificación:

Tabla No. 8
Calificación de criterios actividad A1

Conteste “Sí” o “No” a las siguientes preguntas, planteadas con el fin de identificar la aplicabilidad del procedimiento especializado. Al contestar todas las preguntas, la herramienta automáticamente arroja el resultado de si aplica o no el procedimiento especializado con enfoque en la valoración de costos ambientales.	
Preguntas Orientadoras	Respuesta
1. Puede involucrar algún tipo de apropiación (uso, acceso, transformación) a recursos naturales renovables o no renovables?	No
2. Involucra ecosistemas estratégicos o áreas protegidas en el territorio nacional?	No
3. Involucra posibles afectaciones ambientales (efecto, impacto, daño)?	No
4. Afecta a alguna comunidad étnica o grupo de protección especial?	No
5. Involucra especies bióticas de interés o con algún grado de amenaza?	No
6. Está asociado a algún desastre natural o conflicto ambiental ocurrido recientemente en el país?	No
¿Aplica el procedimiento especializado del PVCA?	No aplica

Fuente: CGR

Como consecuencia de esta evaluación, se determinó que, por la naturaleza del proyecto de inversión, el enfoque y alcance de la presente auditoría, no existían elementos para continuar la evaluación.

El proyecto de inversión comprende la implementación de estrategia para incentivar en el sector agropecuario el uso de la banca, a través de la aplicación de líneas de crédito que son otorgados por los intermediarios financieros y que el Estado apoya la cobertura de unos puntos de los intereses que deberá pagar el beneficiario del crédito; adicionalmente ha usado otros instrumentos que corresponden a incentivos de capitalización y seguros para la cobertura de riesgos que afecten los procesos productivos agrícolas, por lo tanto, el alcance del proyecto de inversión está en el apoyo bancario para que los productores accedan en mejores condiciones a la financiación.

Con base en lo anterior, no se continuó con las siguientes fases de aplicación del procedimiento de valoración de costos ambientales, y, por ende, no se definieron procedimientos en la fase de ejecución.

Conforme a lo anterior, no se presentan conclusiones que afecten el concepto.