

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

|

**FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO
– FINAGRO –
Y FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS – FAG
(VIGENCIA FISCAL 2020)**

CGR - CDSA No. 00912
Mayo de 2021

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO -
FINAGRO
Y FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS - FAG**

| | |
|--|--|
| Contralor General de la República | Carlos Felipe Córdoba Larrarte |
| Vicecontralor | Julián Mauricio Ruiz Rodríguez |
| Contralor Delegado Sector Agropecuario | Gabriel José Romero Sundheim |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Sonia Alexandra Gaviria Santacruz |
| Supervisora de Auditoría | Mercedes Ortiz Cañón |
| Líder de Auditoría | Mary Aleyda Vela Vaca |
| Audidores | Clara Cortes Clopatofsky Eddy Marcela Castro Pardo Enith Yolima Casas Chaparro Edwar Vladimir Duarte Rodriguez Sandra Rocío Espitia Zamora |
| Apoyo | María Fernanda Daza Ovalle Pedro Alejo Urichechea |

TABLA DE CONTENIDO

| | Página |
|---|--------|
| ACRÓNIMOS Y SIGLAS | 6 |
| HECHOS RELEVANTES | 7 |
| 1. DICTAMEN | 14 |
| 1.1. OPINIÓN CONTABLE | 16 |
| 1.1.1. FINAGRO..... | 16 |
| Fundamento de la Opinión..... | 16 |
| Opinión con Salvedades | 16 |
| 1.1.2. FAG..... | 16 |
| Fundamento de la Opinión..... | 16 |
| Opinión con Salvedades | 16 |
| 1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO | 17 |
| 1.2.1. FINAGRO..... | 17 |
| 1.2.2. FAG..... | 17 |
| 1.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO..... | 18 |
| 1.3.1. FINAGRO..... | 18 |
| Fundamento de la opinión | 18 |
| Opinión Con Salvedades | 18 |
| 1.3.2. FAG..... | 18 |
| Fundamento de la opinión | 18 |
| Opinión Razonable | 19 |
| 1.4. FENECIMIENTO DE LA CUENTA..... | 19 |
| 1.5. HALLAZGOS DE AUDITORÍA..... | 19 |
| 1.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO | 19 |
| 1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO..... | 20 |
| 2. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORIA..... | 21 |
| 2.1. MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y | |

| | |
|---|-----|
| DEL GASTO..... | 21 |
| Hallazgo No. 1.1 - Multa presentación extemporánea de la declaración de IVA del Fondo Agropecuario de Garantías FAG (IP) | 21 |
| Hallazgo No. 1.2 - Sanción por declaraciones tributarias de FINAGRO y Fondos administrados firmada por persona no autorizada (BA).. | 26 |
| Hallazgo No. 1.3 - Pago por cesión de línea móvil (BA) | 32 |
| Hallazgo No. 1.4 - Modulo Informe de Presupuesto – Apoteosys..... | 36 |
| Hallazgo No. 1.5 - Seguimiento y Supervisión contractual | 41 |
| Hallazgo No. 1.6 - Planeación Contractual | 45 |
| Hallazgo No. 1.7 - Indebida Planeación y Prórroga automática..... | 51 |
| 2.2. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE | 58 |
| Hallazgo No. 2.1 - Recursos Administrados Contratos y/o Convenios | 58 |
| Hallazgo No. 2.2 - Cálculo de la Cartera sustitutiva para inversión forzosa | 65 |
| Hallazgo No. 2.3 - Sobreestimación en el registro de los ingresos por comisiones del FAG Ordinario | 69 |
| Hallazgo No. 2.4 - Recuperación Garantías Grupo Empresarial AMERICAFLOR (IP) (D) | 70 |
| Hallazgo No. 2.5 - Recuperación de Certificación de Garantías (D)..... | 75 |
| Hallazgo No. 2.6 - Notas a los Estados Financieros FINAGRO..... | 80 |
| Hallazgo No. 2.7 - Notas a los Estados Financieros FAG..... | 85 |
| Hallazgo No. 2.8. Venta de cartera a CISA (IP) (D)..... | 90 |
| 2.3. GOBIERNO DEL DATO | 109 |
| Hallazgo No. 3.1 - Implementación de la Estrategia Gobierno del dato (D) | 111 |
| Hallazgo No. 3.2 - Incumplimiento de criterios de calidad del dato en las bases de datos | 128 |
| 2.4. GLOSAS DE LA COMISION LEGAL DE CUENTAS..... | 133 |
| 4. ANEXOS..... | 137 |
| Anexo No. 1 - CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS | 137 |
| Anexo No. 2 - ESTADOS FINANCIEROS FINAGRO | 138 |

| | |
|---|-----|
| Anexo No. 3 - ESTADOS FINANCIEROS FAG | 141 |
| Anexo No. 4 - EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO | 143 |
| Anexo No. 5 - HALLAZGO 3.1 GOBIERNO DATO.PDF | 145 |
| Anexo No. 6 - HALLAZGO 3.1 CALIDAD DEL DATO.PDF | 145 |
| Anexo No. 7 - HALLAZGO 3.2 CALIDAD DEL DATO.XLS | 145 |

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

| | |
|--|--------|
| Acuerdos de Nivel de Servicio | ANS |
| Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria | ACFC |
| Banco Agrario de Colombia | BAC |
| Beneficio de Auditoría | BA |
| Central de Inversiones S.A. | CISA |
| Comisión Nacional de Crédito Agropecuario | CNCA |
| Contraloría General de la República | CGR |
| Contaduría General de la Nación | CGN |
| Departamento Administrativo Nacional de Estadística | DANE |
| Estatuto Orgánico del Sistema Financiero | EOSF |
| Fondo Agropecuario de Garantías | FAG |
| Fondo Para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO | |
| Guía de Auditoría Financiera | GAF |
| Intermediarios Financieros | IF |
| Indagación Preliminar | IP |
| Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores | ISSAI |
| Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | MADR |
| Ministerio de Hacienda y Crédito Público | MHCP |
| Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones | MinTIC |
| Normas Internacionales de Auditoría | NIA |
| Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI | |
| Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos | OCDE |
| Plan Nacional de Desarrollo | PND |
| Plan de Vigilancia y Control Fiscal | PVCF |
| Resolución Reglamentaria Orgánica | REG- |
| ORG | |
| Sistema de Administración de Riesgo de Garantías | SARG |
| Sistema Electrónico para la Contratación Pública | SECOPI |
| Sistema Nacional de Crédito Agropecuario | SNCA |
| Sistema de Planificación de Recursos Empresariales | ERP |
| Sistema de Rendición de Cuentas e Informes | SIRECI |
| Superintendencia Financiera de Colombia | SFC |
| Títulos de Desarrollo Agropecuario | TDA |
| Tecnología de la Información | TI |
| Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | UARIV |

HECHOS RELEVANTES

La Ley 16 del 22 de enero de 1990 constituyó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario -SNCA-, para “*la formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros*”, creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO-, incorporó al SNCA el Fondo de Garantías¹ y creó la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- como organismo rector del SNCA.

Con la actualización del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -EOSF- (Decreto Ley 663 del 2 de abril de 1993), la Ley 16 de 1990 fue agregada a dicha norma orgánica. El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario se incorporó como un Sistema Especial de Crédito (parte IX) mientras que FINAGRO y el Fondo Agropecuario de Garantías, se encuentran dentro del capítulo I, de la parte X que trata sobre “*Entidades con Regímenes Especiales*”.

En este contexto normativo, FINAGRO es *una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Agricultura, con patrimonio propio y autonomía administrativa* cuyo objeto es *promover el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento o fondeo global o individual de las operaciones que hagan las entidades bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas vigiladas por la Superintendencia Financiera y por la Superintendencia de Economía Solidaria, o mediante la celebración de convenios con tales instituciones, en los cuales se podrá pactar que el riesgo sea compartido entre FINAGRO y la entidad que accede al redescuento y podrá implementar y administrar instrumentos de manejo de riesgos agropecuarios, de acuerdo con las normas establecidas para el efecto por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.*

En virtud de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 2111 del 24 de noviembre 2019, *por el cual se creó la sociedad por acciones denominada Grupo Bicentenario de economía mixta y de régimen especial*, FINAGRO realizó el traslado de la totalidad de las acciones pertenecientes al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP. El 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 492, *para establecer medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y dictar disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.* El 28 de septiembre de 2020, el

¹ Creado mediante la Ley 21 del 15 de enero de 1985 con el fin de respaldar los créditos otorgados por el Fondo Financiero Agropecuario a los usuarios que no podían ofrecer las garantías exigidas normalmente por los intermediarios financieros

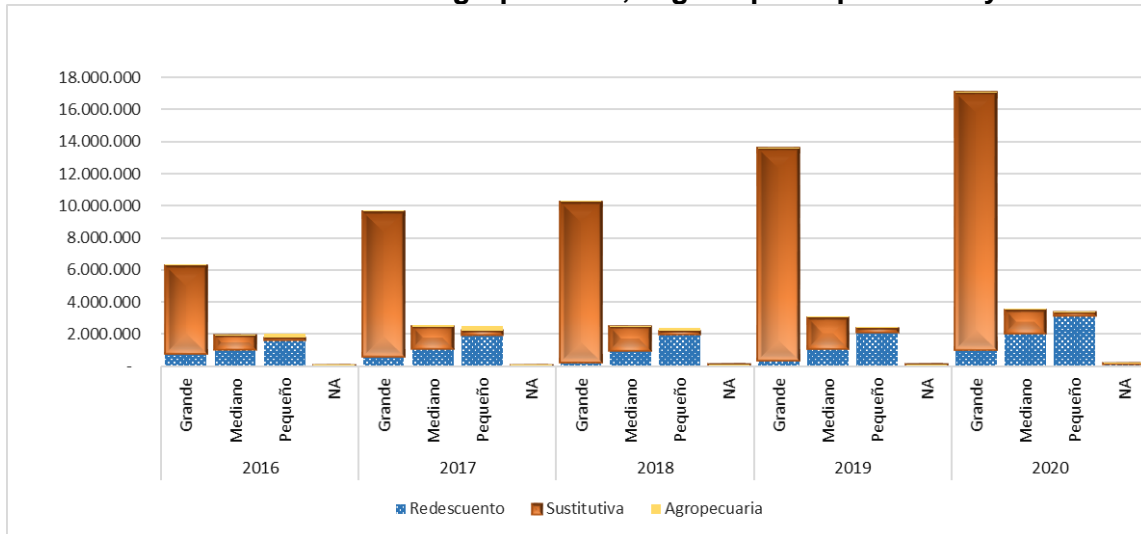
Ministro de Hacienda (Dirección General de Participaciones Estatales) le informó al presidente de FINAGRO que, el 24 de septiembre, en desarrollo de las normas citadas, el Ministerio de Hacienda endosó a favor de la sociedad Grupo Bicentenario S.A.S. las 261.476.484 acciones de propiedad de la nación en FINAGRO. De acuerdo con la comunicación, la transferencia se hizo *“en las condiciones económicas autorizadas bajo el Decreto Legislativo 492 de 2020”*. De acuerdo con esta norma el aporte de capital se realiza a valor intrínseco. También estableció que *“las entidades pertenecientes al Grupo Bicentenario, mantendrán en su gobierno corporativo la representación de los sectores a los cuales estaban adscritas o vinculadas y, en el marco de las orientaciones de estos, seguirá desarrollando las políticas públicas sectoriales”*. (Parágrafo 1 del artículo1)

El Ministerio solicitó la inscripción del Grupo Bicentenario en el registro de accionistas de FINAGRO, según lo dispuesto en el artículo 406 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971). El 30 de septiembre de 2020, FINAGRO emite el Comprobante contable No. 194 en el que realiza el respectivo registro en la cuenta patrimonial de la entidad, con base en el número de acciones citado cuyo valor nominal individual es de \$1.000. De manera, que el 65.34% del capital social de la entidad corresponde a la Sociedad Grupo Bicentenario S.A.S. y así consta en el libro de accionistas²

Es un hecho relevante que en 2020 se afianzó la tendencia de un mayor acceso a crédito agropecuario; en los dos últimos años el incremento nominal se ha sostenido en cerca de 26%. De \$15.3 billones en 2018 pasó a \$19.2 billones en 2019 y \$24.2 billones en 2020.

² Radicado FINAGRO 2021000994 del 08/02/2021, oficio con el que responde el requerimiento AG-8-1-02 del equipo auditor de la CGR

Gráfico 1. Acceso a crédito agropecuario, según tipo de productor y cartera



Fuente: Cálculos equipo auditor, con base en información suministrada por FINAGRO

En términos de operaciones, el dinamismo no es el mismo debido al relevante mayor acceso de los grandes productores³, quienes consolidan una participación del 71%, principalmente, a través de la cartera sustitutiva, tal como lo muestra el gráfico 1. En efecto, el gráfico también muestra que la cartera sustitutiva es la modalidad predominante del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario durante el último lustro. En este lapso su participación superó el 70% del total de las colocaciones; en 2019 llegó al 80%.

En conjunto, la mayor participación de los grandes productores en el acceso al crédito y de la cartera sustitutiva en la modalidad de colocaciones, parecen ir en contravía no sólo de los objetivos que inspiraron el establecimiento del SNCA cuya principal fuente de financiamiento sería la inversión forzosa del sistema financiero en Títulos de Desarrollo Agropecuario -TDA-, sustento de la cartera de redescuento, también de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que pregonan la *“inclusión financiera de pequeños productores y aquellos de la ACFC, a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), instrumento que será revisado para hacerlo sostenible”*⁴.

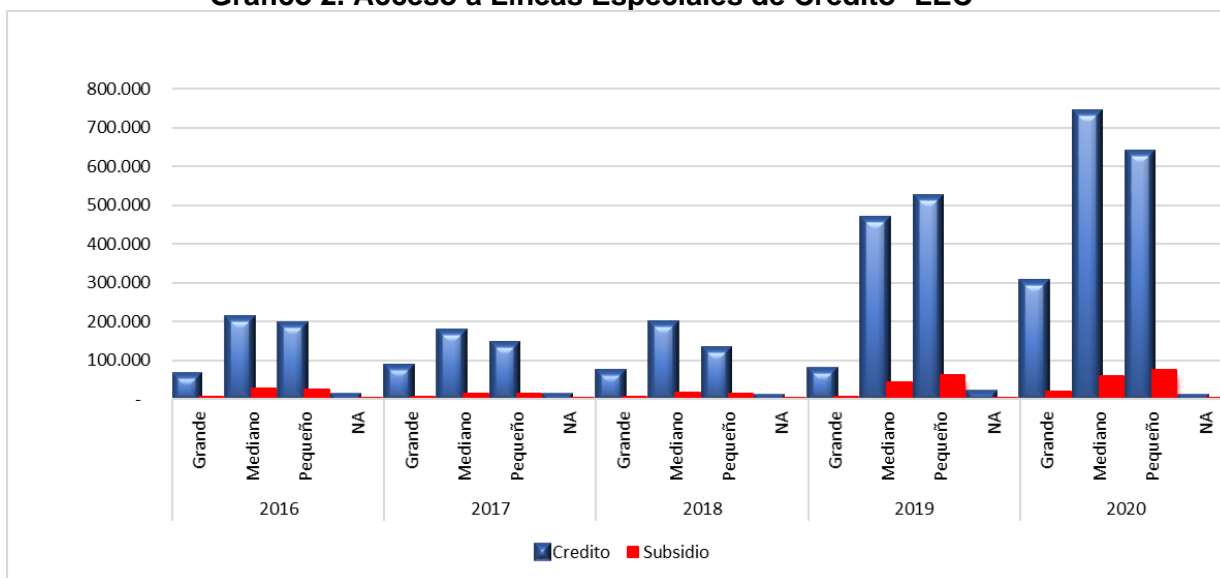
³ Entre los beneficiarios del crédito, FINAGRO, identifica al Gran Productor y lo define como “toda persona cuyos activos totales sean superiores a 5.000 SMMLV. FINAGRO, Manual de Servicios. Título 1, Capítulo 1, numeral 4.

⁴ DNP. PND- 2018-2022: *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. Bases, Pág. 217. Pacto Estructural II: *“Pacto por el Emprendimiento, la formalización y la productividad”*; línea *“E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”*; 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”*

Sin embargo, en 2020, se observaron dos hechos a destacar dentro de esa tendencia. Uno, un crecimiento del acceso de los pequeños productores que no alcanza una recomposición del acceso por tipo de productor, más bien se compensa con una menor participación de los medianos. En 2019, las colocaciones a pequeños productores ascendieron a \$2.4 billones lo que significó una participación de 13%, mientras que las de los medianos productores ascendieron a \$3.1 billones, para una participación del 16%; en 2020, las cifras son \$3.4 billones y \$3.5 billones, respectivamente, con las correspondientes participaciones de 14% y 15%. Dos, un mayor acceso a través de cartera de redescuento, que venía perdiendo participación, para cedérsela a la cartera sustitutiva. En 2019, la cartera de redescuento constituyó el 19%, frente al 80% de la cartera sustitutiva, mientras que en 2020 la relación es del 26% y 73%, respectivamente.

Otro hecho relevante, es la consolidación de la estrategia de colocación de subsidios provenientes del Presupuesto General de la Nación a través de las Líneas Especiales de Crédito, en las que, si bien los medianos y pequeños mantienen la mayor participación, se destaca el crecimiento de los grandes productores, quienes pasaron de una participación del 6% en 2019 (\$6.7 mil millones) al 12% (\$17.9 mil millones) en 2020, en desmedro de los pequeños productores que redujeron su participación del 55% al 49% en el acceso a los subsidios. El comportamiento se ilustra en el Gráfico 2

Gráfico 2. Acceso a Líneas Especiales de Crédito -LEC-



Fuente: Cálculos equipo auditor, con base en información suministrada por FINAGRO

En este contexto, el equipo auditor examinó, con detalle, la aplicación de las reglas establecidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario en el otorgamiento

de crédito a través de Líneas especiales. De la revisión, surgieron algunas observaciones, que, si bien no se elevaron a hallazgo, deben tenerse en cuenta para mejorar la gestión en procura de facilitar el acceso a los pequeños productores para cumplir con los objetivos del SNCA y del PND.

Entre las citadas observaciones están:

- Se encuentran registros de crédito LEC con recursos de fondeo de cartera agropecuaria, cuando normativamente se ha establecido que *“los créditos por esta línea especial sólo se podrán realizar con recursos de redescuento”*. FINAGRO demostró, en los casos glosados que se trataba de operaciones originadas en cartera de redescuento que luego se *“transformaron”* en operaciones de cartera agropecuaria, por lo que se desvirtuó lo observado. Sin embargo, en la base de datos se encuentra un considerable mayor número de registros para los años precedentes con esta característica.
- Se otorgaron créditos de la Línea Especial de Crédito con tasa subsidiada a beneficiarios con monto máximo de crédito con subsidio, superior a \$2.250.000.000, cuando normativamente se estableció *“El monto máximo anual de crédito con subsidio por beneficiario será de dos mil doscientos cincuenta millones de pesos (\$2.250.000.000)”*.

FINAGRO desvirtuó lo observado indicando que la regla fue incorporada en el manual de servicios mediante el numeral 2 de la Circular Reglamentaria Nro. P-20 del 11 de mayo de 2020 que estableció:

2. A partir de la fecha, se ajusta el Capítulo Uno del Título Cuarto “Líneas Especiales de Crédito (LEC) con Tasa Subsidiada” del Manual de Servicios, incorporando lo establecido en el artículo 4º de la Resolución 4 de 2020 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Y que, según el artículo 6 de la Resolución 4 de 2020 de la CNCA, esta resolución regía a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial, y sus efectos aplicaban a partir de la fecha en que FINAGRO expidiera la circular reglamentaria correspondiente.

Anexa una tabla en la que se evidencia que 15 operaciones por valor de \$46.746.045.760, fueron aprobadas entre el 14 de abril de 2020, fecha en que se expidió la Resolución 4 y el 11 de mayo, fecha en que FINAGRO expidió la circular reglamentaria. Así, la falta de diligencia de FINAGRO para expedir la circular permitió las operaciones que la CNCA ya había prohibido.

- Se otorgaron cuatro (4) créditos de la Línea LEC – Colombia Agro Produce a

grandes productores entre los días 13 y 24 de abril de 2020, pese a que mediante Circular Reglamentaria P-15 2020 del 8 de abril de 2020, publicada en la página web de la entidad *“Se informa el cierre para el acceso a nuevos créditos para Grandes Productores del segmento “LEC COLOMBIA AGRO PRODUCE”.*

FINAGRO desvirtuó la observación, con el argumento según el cual *“a partir del día 6 de abril, aquellas operaciones que sobrepasaban la capacidad diaria de desembolsos de redescuento empezaron a generar una cola de obligaciones registradas y no desembolsadas, las cuales se fueron atendiendo en el transcurso del mes en la medida en que se obtenía el flujo de caja programado”.*

En esta misma circular (Circular Reglamentaria P-13) se estableció para el caso de operaciones con tasa subsidiada lo siguiente:

“... Para los créditos que se tramiten por las Líneas Especiales de Crédito (LEC) 2020, el subsidio se comprometerá con la confirmación del cumplimiento de las condiciones para acceder al redescuento”

De acuerdo con lo anterior, si un crédito con tasa subsidiada quedaba en la cola de redescuento por haber cumplido con las condiciones de acceso, el subsidio quedaba comprometido y se confirmaba al intermediario financiero el acceso a la respectiva LEC, quedando a la espera de la disponibilidad de recursos de tesorería para desembolsar el redescuento.

Añade que en lo que respecta a la LEC Colombia Agro Produce, el día 8 de abril de 2020 se agotó el presupuesto disponible de subsidio a la tasa para Gran Productor, por lo cual se expidió la Circular Reglamentaria P-15 de esa misma fecha a través de la cual se informó a los intermediarios financieros sobre el cierre de este segmento. En este caso, se tuvo en cuenta el subsidio comprometido de los créditos que quedaron en la cola de redescuento. Es así como en la misma circular se estableció lo siguiente:

“(...) Los créditos presentados a través de AGROS hasta la fecha, respecto de los cuales la Dirección de Registro de Operaciones haya confirmado su acceso a la LEC Colombia Agro Produce, contarán con el subsidio a la tasa en los términos descritos en el Manual de Servicios, esta información se publicará en AGROS intercambio de archivos tipo de documento informe diario de operaciones con la descripción “CREDITOS PENDIENTES DE REDESCONTAR GP P-13”.

Por lo expuesto, se relaciona para cada operación presentada por la CGR, la fecha de registro por parte del intermediario financiero a través de AGROS, que se identifica como **fecha de suscripción** donde podemos observar que los 4 créditos

fueron registrados en FINAGRO entre el 7 y 8 de abril de 2020 y quedaron en la cola de redescuento para finalmente desembolsarse entre el 13 y 24 de abril de 2020.

No obstante, en la base de datos suministrada al equipo auditor coinciden las fechas de solicitud y aprobación de los créditos y no es posible determinar el posterior desembolso y menos el hecho que haya operaciones que queden en cola.

1. DICTAMEN

Doctor
DAIRO ESTRADA
Presidente
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO
Ciudad

Respetado doctor Estrada,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y en desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la vigencia 2021 (PVCF 2021), adelantó Auditoría Financiera al FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO -FINAGRO- y al FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS – FAG-, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre del mismo año. El examen incluyó el Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2020 y el Estado de Resultados por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la Ejecución Presupuestal de la vigencia 2020 y del Control Interno Financiero, tanto de FINAGRO como del FAG. Dicha información fue examinada y comparada con la del año anterior.

La Auditoría Financiera se orientó a comprobar que las operaciones financieras y económicas, se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

FINAGRO es responsable del contenido de la información suministrada a la CGR, así como de la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros y de la información Presupuestal, de conformidad con las normas aplicables, expedidas por las autoridades competentes y el Marco Conceptual para la Información Financiera y Normas de Información Financiera prescrito por la Contaduría General de la Nación.

Esta responsabilidad incluye el diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, bien sea por fraude o error, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas, así como efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las distintas circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el Fenecimiento o no de la

Cuenta, con fundamento en la opinión sobre los Estados Financieros y la Ejecución Presupuestal.

El representante legal de FINAGRO rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2020, entre el 13 y el 14 de abril de 2021, de acuerdo con lo previsto en la Resolución Orgánica 042 de agosto 25 de 2020.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría -NIA, las cuales han sido adaptadas por la Contraloría General de la República a través de la Guía de Auditoría Financiera -GAF. Dichas normas exigen que se cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría, con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales, están libres de incorrección material.

La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros y la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Financiero.

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

La auditoría conllevó la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables diseñadas y aplicadas por FINAGRO, en cumplimiento de la Resolución 037 de 2017 de la Contaduría General de la Nación, Régimen de Contabilidad Pública para entidades de Gobierno y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por FINAGRO.

La Contraloría General de la República considera que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a FINAGRO dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo formalmente establecido para que se emitieran los argumentos de controversia.

1.1. OPINIÓN CONTABLE

1.1.1. FINAGRO

Fundamento de la Opinión

Como resultado de la evaluación de los Estados Financieros de FINAGRO a 31 diciembre de 2020, se determinaron incorrecciones materiales y no generalizadas por \$618.059 millones, que corresponden al menor valor registrado en la cuenta 2902 - Recursos Recibidos en Administración, en virtud de contratos y/o convenios celebrados con otras entidades públicas.

Opinión con Salvedades

En opinión de la Contraloría General de la República, los Estados Financieros de FINAGRO, presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera a 31 de diciembre de 2020 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, excepto por el efecto contable de los recursos recibidos en administración, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

1.1.2. FAG

Fundamento de la Opinión

Como resultado de la evaluación de los Estados Financieros del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- a 31 diciembre de 2020, se determinaron incorrecciones materiales y no generalizadas por \$17.984 millones, que corresponden a incertidumbre en el saldo de los ingresos reflejados en la Cuenta 419530 – Recobros y Recuperaciones, debido a diferencias entre el aplicativo FAG Servicios, el aplicativo contable Apoteosys, el informe de gestión, la información recabada en el proceso auditor y la información suministrada por los intermediarios financieros.

Opinión con Salvedades

En opinión de la Contraloría General de la República, los Estados Financieros de FAG, presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera a 31 de diciembre de 2020 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, excepto por el efecto contable de los ingresos por recobros

y recuperaciones, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contraloría General de la Nación.

1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

1.2.1. FINAGRO

La evaluación del diseño del control, de los riesgos identificados de FINAGRO, permitió al equipo auditor determinar una calificación de “adecuado”, por cuanto los controles se encuentran documentados, mitigan el riesgo y existe separación de funciones. En cuanto al riesgo combinado, su calificación es de “medio”, debido al impacto en caso de la materialización de los riesgos y a la probabilidad de ocurrencia por el alto número de transacciones.

A lo anterior se suma la evaluación de la efectividad de controles realizada para FINAGRO. De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, el puntaje obtenido fue de 1.52, que sumado a la evaluación de los componentes de control se obtiene un guarismo de 1.53. Este valor le permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia de Control Interno es **Con Deficiencias**. La calificación se sustenta en los siguientes aspectos:

- Debilidades en el control de la ejecución presupuestal por la ineficiente operatividad del aplicativo Apoteosys, tanto por los controles automatizados como por la intervención manual.
- Transacciones no reflejadas en los estados financieros por los recursos administrados por la entidad.

1.2.2. FAG

Al evaluar el diseño del control, de los riesgos identificados del FAG, el equipo auditor determinó una calificación de “parcialmente adecuado”; pese a que los controles se encuentran documentados y existe separación de funciones, la mayoría son manuales y en algunos casos no garantizan que se mitigue el riesgo. En cuanto al riesgo combinado, su calificación es de “medio”, debido al impacto en caso de la materialización de los riesgos y a la probabilidad de ocurrencia por el alto número de transacciones.

A lo anterior se suma la evaluación de la efectividad de controles realizada, para el Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-. De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, el puntaje obtenido fue de 1.63, que sumado

a la evaluación de los componentes de control se obtiene un guarismo de 1.64. Este valor le permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia de Control Interno es **Con Deficiencias**. La calificación se sustenta por los siguientes aspectos:

- Debilidades en la gestión de recuperación de garantías, así como en la revelación de información contable, lo que se afecta el principio de transparencia y el proceso de rendición de cuentas.

1.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

1.3.1. FINAGRO

Fundamento de la opinión

En la evaluación realizada por la CGR a la planeación y ejecución del presupuesto, se evidenciaron incorrecciones materiales y no generalizadas, debido a deficiencias encontradas en la operación del aplicativo que administra la información presupuestal, lo que pone en riesgo la gestión de la misma en términos de calidad, junto con las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad enfocados en la transparencia de la información.

Opinión Con Salvedades

La opinión sobre la ejecución presupuestal de FINAGRO para la vigencia 2020, excepto por no disponibilidad de la totalidad de los datos de la ejecución presupuestal en términos de oportunidad, calidad, seguridad y completitud, es razonable toda vez que el presupuesto fue planeado y ejecutado de conformidad las normas presupuestables vigentes.

1.3.2. FAG

Fundamento de la opinión

En la evaluación realizada por la CGR a la planeación y ejecución del presupuesto, no se evidenciaron incorrecciones materiales y/o generalizadas que pudieran impactar la información presupuestal del FAG.

Opinión Razonable

La opinión sobre la ejecución presupuestal del FAG para la vigencia 2020, es razonable, toda vez que el presupuesto fue planeado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad las normas presupuestables vigentes.

1.4. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República **FENECE** la cuenta fiscal del FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO -FINAGRO-, por la vigencia fiscal 2020.

1.5. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diecisiete (17) hallazgos administrativos, de los cuales, dos (2) tienen Beneficio de Auditoría; sobre tres (3) de ellos se adelantarán Indagaciones Preliminares (IP) y cuatro (4) tienen posible incidencia Disciplinaria; estos se trasladarán a las instancias correspondientes.

1.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

La evaluación del Plan de Mejoramiento de FINAGRO vigencia 2020 se realizó de acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría Financiera – GAF, y específicamente, con base en el formato definido para esta valoración.

El Plan de Mejoramiento consta de 7 hallazgos con 19 acciones de mejora en 61 Actividades.

Con el fin de determinar la efectividad del Plan de Mejoramiento se tomaron los hallazgos que tenían acciones de mejora con fecha de cumplimiento hasta el 30 de marzo de 2021, que corresponden a 30 Actividades en 16 acciones de mejora. Realizado el seguimiento al cumplimiento de las acciones de mejora y sus actividades se determinó, que se cumplieron. El detalle se presenta en el anexo No. 4.

Por lo expuesto anteriormente se considera que el plan de mejoramiento es Efectivo.

1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

EL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO- deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, 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, según lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG – ORG No. 0042 del 25 de agosto de 2020 y debe contener, además de las acciones y metas para responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

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 debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: mercedes.ortiz@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@contraloria.gov.co

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado, 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 el ente objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados. (Circular CGR 05 del 11 de marzo de 2019).

Bogotá, D. C. **27-MAYO-2021**



GABRIEL JOSE ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

*Elaboró: Líder y equipo auditor
Revisó: Mercedes Ortiz Cañon, Asesora de Gestión; Supervisora Auditoría
Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, Directora de Vigilancia Fiscal
Jafc*

2. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

2.1. MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Hallazgo No. 1.1 (H-1) - Multa presentación extemporánea de la declaración de IVA del Fondo Agropecuario de Garantías FAG (IP.1)

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”

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

Ley 610 de 2000 artículo 6: Daño Patrimonial al Estado, modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020: “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. *La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.*
- d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados...”*

Por su parte en Concepto Sala de Consulta C.E. 1852 de 2007 del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil señala

“...cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño.

El pago que una entidad u organismo público efectúe por estos conceptos a otra de su misma naturaleza presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos.”

Por otro lado, en cuanto al procedimiento de Generación de información y declaraciones tributarias COT-PRO-006 Versión: 2.1⁵ señala las siguientes actividades a cargo de “Dirección de Contabilidad / Director / Profesional Líder”:

“Actividad No 4

⁵ Radicado: 2021002493, 29/03/2021, Asunto: Respuesta solicitud de Información AG 8-1-10

Registrar información

- Registrar la información en los formularios establecidos en las plataformas de las entidades correspondientes.
- Elaborar anexos a las declaraciones tributarias.
- Revisar la información ingresada.
- Entregar la información a la Revisoría Fiscal para su revisión y firmas.
- Gestionar la firma del Representante Legal y contador.
- Realizar ajustes, en caso de que hayan sido solicitados por la Revisoría.

Nota:

- Para el ingreso a las plataformas se debe tener conocimiento de las mismas y permisos de acceso.”

“Actividad No. 5

Presentar declaraciones tributarias y anexos

- Autorizar el envío de la información a través de la plataforma, para que la autoridad tributaria la reciba.
- Recibir notificación automática de la entrega de las declaraciones tributarias.”

De igual forma el perfil del cargo del Director de Contabilidad⁶ establece, entre otras, las siguientes responsabilidades y funciones:

- Coordinar con las diferentes áreas que participan en el proceso contable el suministro de la información oportuna y razonable.
- Preparar y certificar los estados financieros.
- Transmitir los estados financieros periódicamente según cronogramas de los entes Administrativos y de vigilancia y control del Estado.
- Revisar y aprobar los borradores de las declaraciones e información tributaria, preparadas por el Profesional Líder de impuestos.
- Velar por el cumplimiento de los procedimientos relacionados con el área.
- Verificar y aprobar la información que se envía a la Administración de Impuestos Nacionales y Distritales.”

A su vez el Profesional Líder – Impuestos⁷, tiene entre otras las siguientes responsabilidades y funciones:

- Encargarse de las obligaciones tributarias formales y sustanciales de FINAGRO y los Fondos Administrados.

⁶ Radicado: 2021002493, 29/03/2021, Asunto: Respuesta solicitud de Información AG 8-1-10

⁷ Radicado: 2021002493, 29/03/2021, Asunto: Respuesta solicitud de Información AG 8-1-10

- Realizar el estudio permanente de la aplicabilidad en FINAGRO y Fondos Administrados, de las normas emitidas por las autoridades tributarias.
- Revisar los procedimientos tributarios establecidos al interior de la Entidad que permitan ajustar, o hacer más eficiente la carga tributaria.
- Elaborar el calendario tributario de la Entidad y Fondos Administrados, encargándose del proceso interno para dar estricto cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales.
- Realizar recomendaciones al Director de Contabilidad sobre las directrices y procesos que se consideren implementar al interior de la Entidad.

ESTATUTO TRIBUTARIO. ART. 641. EXTEMPORANEIDAD EN LA PRESENTACIÓN. “Las personas o entidades obligadas a declarar, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea, deberán liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al cinco por ciento (5%) del total del impuesto a cargo o retención objeto de la declaración tributaria, sin exceder del ciento por ciento (100%) del impuesto o retención, según el caso.

Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los intereses que origine el incumplimiento en el pago del impuesto, anticipo o retención a cargo del contribuyente, responsable o agente retenedor.

Cuando en la declaración tributaria no resulte impuesto a cargo, la sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, será equivalente al medio por ciento (0.5%) de los ingresos brutos percibidos por el declarante en el período objeto de declaración, sin exceder la cifra menor resultante de aplicar el cinco por ciento (5%) a dichos ingresos, o del doble del saldo a favor si lo hubiere, o de la suma de 2.500 uvt cuando no existiere saldo a favor. En caso de que no haya ingresos en el período, la sanción por cada mes o fracción de mes será del uno por ciento (1%) del patrimonio líquido del año inmediatamente anterior, sin exceder la cifra menor resultante de aplicar el diez por ciento (10%) al mismo, o del doble del saldo a favor si lo hubiere, o de la suma de 2.500 UVT cuando no existiere saldo a favor.”

En desarrollo del ejercicio auditor, la CGR identificó que FINAGRO debió pagar sanción por extemporaneidad en la declaración del IVA del Fondo Agropecuario de Garantías FAG por el tercer bimestre de 2020. Esta partida fue registrada con cargo a FINAGRO como administrador de dicho programa y cargada a la reserva presupuestal 394 de 2020 por valor de \$96.910.000,00 y pagada como figura en el comprobante de egreso No. 00001571 del 31/07/2020.

Lo anterior se debió, al incumplimiento del procedimiento interno, así como de las responsabilidades y funciones e inobservancia del control interno por parte de los

responsables de verificar el pago oportuno de las obligaciones tributarias; además de la falta de instancias de validación independientes, al responsable de registrar la información, que permitieran establecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En consecuencia, se presenta un presunto daño patrimonial por \$96.910.000, por lo que lo observado tendría alcance fiscal, de acuerdo con la citada Ley 610 de 2000. Con base en el análisis de la respuesta de la entidad, el equipo solicita la apertura de Indagación Preliminar.

Respuesta de la entidad

Mediante radicado 2021003083 del 20 de abril de 2021, FINAGRO dio respuesta a las observaciones, señalando que de acuerdo al marco normativo y la jurisprudencia en materia de responsabilidad fiscal, *“no puede hablarse de una responsabilidad fiscal dado que, se insiste, se materializa la ausencia de uno de los elementos que materializan la responsabilidad fiscal y es precisamente que no hay prueba que se haya producido una conducta dolosa o gravemente culposa en la persona que originó la presentación extemporánea de la declaración del IVA del FAG.”*

De igual forma señalan que *“La cantidad de obligaciones tributarias a cargo del proceso Contable y Tributario genera un alto volumen de trabajo”,* sumado a los cambios en condiciones de trabajo para la presentación de las declaraciones originados por el COVID-19, lo que generó desajustes operativos ya superados. De igual forma resalta *“queremos hacer notar que cualquier desatención al deber de presentación no es fruto del descuido o la negligencia del personal de FINAGRO, sino que las situaciones pusieron en condiciones de difícil cumplimiento a la entidad y a su equipo contable para la presentación de los reportes tributarios”*

Adiciona a lo anterior que *“Así mismo, para el momento de los hechos, la Dirección de Contabilidad contaba con un profesional de alto rango (Profesional Líder) que se encargaba de las obligaciones tributarias de la Entidad y de los Fondos Administrados, de tal forma que bajo un principio de autocontrol desarrollara el procedimiento integral relacionado con aquellas, es decir, desde su correcta preparación hasta el cumplimiento del pago oportunamente, tal como lo establece el manual de funciones del colaborador.”*

De igual forma, indica que no se podrían implementar controles permanentes y preventivos en tiempo real al trabajo del responsable del cumplimiento de las obligaciones tributarias por cuanto las declaraciones son consideradas extemporáneas por las autoridades tributarias, pasadas las 24:00:00 horas del día en que vence el plazo para su presentación y que dicho control tampoco puede ser independiente por parte de la Revisoría Fiscal debido que se consideraría como

coadministración.

Análisis de Respuesta

Sobre lo planteado por FINAGRO, la CGR no comparte dicha respuesta, esto por cuanto se pudo evidenciar en el desarrollo de la auditoría que el Profesional Líder de Impuestos le fue terminado su contrato el pasado 28 de octubre de 2020 y como señala la notificación al explegado fue con “justa causa” motivada por la no presentación de la declaración del IVA del tercer bimestre de 2020; no obstante analizados los procedimientos y como lo planteó la observación presuntamente no es el único responsable, también existiría responsabilidades funcionales y procedimentales por parte del Director de Contabilidad dentro de las que se encuentra velar por el cumplimiento de los procedimientos relacionados con el área, dicho cumplimiento incorpora la gestión de riesgos.

Sobre la gestión de riesgos, es importante resaltar que como lo indica FINAGRO en su respuesta existía un “*alto volumen de trabajo*”, dicha situación supondría la implementación de controles para no afectar el desarrollo normal del proceso tributario que llevó a la situación detectada por la CGR.

Sumado a los argumentos presentados en la respuesta de FINAGRO, existirían también deficiencias en la vigilancia por parte de la Revisoría Fiscal, este último en el sentido de que no estaría coadministrando los recursos de FINAGRO sino por el contrario estaría cumpliendo su deber funcional de vigilar la oportuna presentación de las obligaciones tributarias.

Teniendo claridad sobre la existencia del daño por \$96.910.000,00 el equipo auditor solicita la apertura de Indagación Preliminar – IP. De igual forma se mantienen las incidencias administrativas que dieron origen a la observación configurando el hallazgo.

Hallazgo No. 1.2 (H-2) - Sanción por declaraciones tributarias de FINAGRO y Fondos administrados firmada por persona no autorizada (BA.1)

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”

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

Ley 610 de 2000 artículo 6: Daño Patrimonial al Estado, modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020: " Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.*
- d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos*

públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados...

Por su parte en Concepto Sala de Consulta C.E. 1852 de 2007 del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil señala

“...cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño.

El pago que una entidad u organismo público efectúe por estos conceptos a otra de su misma naturaleza presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos.”

Por otro lado, en cuanto al procedimiento de Generación de información y declaraciones tributarias COT-PRO-006 Versión: 2.1⁸ señala las siguientes actividades a cargo de “Dirección de Contabilidad / Director / Profesional Líder”:

“Actividad No 4

Registrar información

- Registrar la información en los formularios establecidos en las plataformas de las entidades correspondientes.
- Elaborar anexos a las declaraciones tributarias.
- Revisar la información ingresada.
- Entregar la información a la Revisoría Fiscal para su revisión y firmas.
- Gestionar la firma del Representante Legal y contador.
- Realizar ajustes, en caso de que hayan sido solicitados por la Revisoría.

Nota:

- Para el ingreso a las plataformas se debe tener conocimiento de las mismas y permisos de acceso.”

“Actividad No. 5

Presentar declaraciones tributarias y anexos

⁸ Radicado: 2021002493, 29/03/2021, Asunto: Respuesta solicitud de Información AG 8-1-10

- *Autorizar el envío de la información a través de la plataforma, para que la autoridad tributaria la reciba.*
- *Recibir notificación automática de la entrega de las declaraciones tributarias.”*

De igual forma el perfil del cargo del Director de Contabilidad⁹ establece, entre otras, las siguientes responsabilidades y funciones:

- *Coordinar con las diferentes áreas que participan en el proceso contable el suministro de la información oportuna y razonable.*
- *Preparar y certificar los estados financieros.*
- *Transmitir los estados financieros periódicamente según cronogramas de los entes Administrativos y de vigilancia y control del Estado.*
- *Revisar y aprobar los borradores de las declaraciones e información tributaria, preparadas por el Profesional Líder de impuestos.*
- *Velar por el cumplimiento de los procedimientos relacionados con el área.*
- *Verificar y aprobar la información que se envía a la Administración de Impuestos Nacionales y Distritales.”*

A su vez el Profesional Líder – Impuestos¹⁰, tiene entre otras las siguientes responsabilidades y funciones:

- *Encargarse de las obligaciones tributarias formales y sustanciales de FINAGRO y los Fondos Administrados.*
- *Realizar el estudio permanente de la aplicabilidad en FINAGRO y Fondos Administrados, de las normas emitidas por las autoridades tributarias.*
- *Revisar los procedimientos tributarios establecidos al interior de la Entidad que permitan ajustar, o hacer más eficiente la carga tributaria.*
- *Elaborar el calendario tributario de la Entidad y Fondos Administrados, encargándose del proceso interno para dar estricto cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales.*
- *Realizar recomendaciones al Director de Contabilidad sobre las directrices y procesos que se consideren implementar al interior de la Entidad.*

ESTATUTO TRIBUTARIO

*“Artículo. 580. Declaraciones que se tienen por no presentadas.
No se entenderá cumplido el deber de presentar la declaración tributaria, en los siguientes casos:*

⁹ Radicado: 2021002493, 29/03/2021, Asunto: Respuesta solicitud de Información AG 8-1-10

¹⁰ Radicado: 2021002493, 29/03/2021, Asunto: Respuesta solicitud de Información AG 8-1-10

- a. Cuando la declaración no se presente en los lugares señalados para tal efecto.
- b. Cuando no se suministre la identificación del declarante, o se haga en forma equivocada.
- c. Cuando no contenga los factores necesarios para identificar las bases gravables.
- d. Cuando no se presente firmada por quien deba cumplir el deber formal de declarar, o cuando se omita la firma del contador público o revisor fiscal existiendo la obligación legal.

Artículo. 588. Correcciones que aumentan el impuesto o disminuyen el saldo a favor. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 709 y 713 del Estatuto Tributario, los contribuyentes, responsables o agentes retenedores, podrán corregir sus declaraciones tributarias dentro de los tres (3) años siguientes al vencimiento del plazo para declarar y antes de que se les haya notificado requerimiento especial o pliego de cargos, en relación con la declaración tributaria que se corrige, y se liquide la correspondiente sanción por corrección.

Toda declaración que el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, presente con posterioridad a la declaración inicial, será considerada como una corrección a la declaración inicial o a la última corrección presentada, según el caso.

(...)

PAR 2. Las inconsistencias a que se refieren los literales a), b) y d) del artículo 580, 650-1 y 650-2 del Estatuto Tributario siempre y cuando no se haya notificado sanción por no declarar, podrán corregirse mediante el procedimiento previsto en el presente artículo, liquidando una sanción equivalente al 2% de la sanción de que trata el artículo 641 del Estatuto Tributario, sin que exceda de 1.300 UVT.”

En desarrollo del ejercicio auditor, la CGR identificó que FINAGRO tuvo que pagar sanción a la DIAN debido a que las declaraciones de retención en la fuente de los meses de mayo y junio de 2020, tanto de FINAGRO como de los Fondos Administrados, fueron firmadas por persona diferente a quien fue posesionado como Revisor Fiscal. De acuerdo con las normas aplicables del Estatuto Tributario, del nivel Nacional, el hecho descrito implica que tales declaraciones se tienen por no presentadas. Esta partida fue registrada con cargo a FINAGRO como administrador de los recursos, cargada a la reserva presupuestal 403 de 2020 por valor de \$9.983.000 y pagada como figura en el comprobante de egreso No. 1630 del 14/08/2020.

FINAGRO, en respuesta a solicitud de Información AG 8-1-10, informó que, según comunicación recibida, la empresa que ejerce Revisoría Fiscal acepta asumir el 100% de la sanción y manifiesta que existe correo electrónico donde autorizan el descuento a partir del mes de octubre hasta el mes de diciembre de 2020; sin embargo, la CGR pudo establecer, luego de revisar la información contractual y la

relación de pagos, que no se adelantó ningún descuento a los honorarios facturados por la firma en 2020.

Lo anterior se debió, al incumplimiento del procedimiento interno, así como de las responsabilidades y funciones e inobservancia del control interno por parte de los responsables de verificar la información suministrada por la revisoría fiscal, además de la falta de gestión para recuperar los recursos en el desarrollo de la ejecución contractual.

En consecuencia, el equipo auditor comunicó lo observado con alcance fiscal, en los términos de la citada Ley 610 de 2000, puesto que se estableció un presunto daño patrimonial por \$9.983.000. Con la respuesta, se constató el pago de lo adeudado por parte de la Revisoría Fiscal y, por tanto, se elimina la connotación fiscal, pero se mantiene el hallazgo administrativo, con sustento en el análisis de dicha respuesta.

Respuesta de la entidad

Mediante radicado 2021003083 del 20 de abril de 2021, FINAGRO dio respuesta a las observaciones, señalando que *“La revisoría Fiscal MAZARS comunicó el 14 de octubre de 2020 a FINAGRO que aceptaba asumir el 100% del valor correspondiente por las inconsistencias en las declaraciones de retención en la fuente de los meses de mayo y junio de 2020”* adiciona que *“Producto de las gestiones adelantadas por FINAGRO, el 17 de marzo de 2021 se recibió el correo electrónico de los representantes de MAZARS donde autorizan para descontar del valor de la factura mensual”* sobre esto presentan como soportes el primer descuento Comprobante 103 del 25/03/2021 por \$998.300.

Finalmente señalan que *“No obstante lo anterior y de acuerdo con las conversaciones sostenidas con MAZARS, esta entidad, como resultado de la gestión de recaudo efectuada por FINAGRO el día 19 de abril del 2021, acordó pagar el saldo pendiente, en un solo contado en dicha fecha”* lo anterior fue soportado con la transferencia realizada a favor de FINAGRO por \$8.984.700.

Análisis de Respuesta

Sobre la respuesta de FINAGRO, se puede concluir que se presentó un beneficio de auditoría por \$9.983.000, toda vez que, con ocasión de la reunión realizada el 15 de marzo de 2021 en la que, ante las preguntas del equipo auditor de la CGR sobre el pago de multas cargadas a las reservas presupuestales, específicamente, el caso de la reserva 403 de 2020, el área de presupuesto de FINAGRO promovió la gestión de recuperación de los recursos con MAZARS. De igual forma, con la comunicación de la observación, el 13 de abril de 2021, se motivó el pago del saldo pendiente.

En conclusión, se mantienen las incidencias administrativas que dieron origen a la observación configurando el hallazgo.

Hallazgo No. 1.3 (H-3) - Pago por cesión de línea móvil (BA.2)

LEY 1150 DE 2007. ARTÍCULO 13: principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

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”.

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

LEY 610 DE 2000 ARTÍCULO 6: DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 126 DEL DECRETO 403 DE 2020: “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público,

representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. *La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.*
- d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados...”*

Por su parte en Concepto Sala de Consulta C.E. 1852 de 2007 del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil señala:

“...siendo la eficiencia uno de los principios orientadores de la función administrativa y de la función pública de control fiscal, es evidente que quienes desarrollan actividades de gestión fiscal deben actuar con diligencia en el manejo de los recursos públicos, con el fin de maximizar el uso de los mismos, generar ahorro, reducir costos, evitar que se generen sobrecostos. De otra parte, es claro que las entidades y organismos deben responder por las obligaciones que legal o contractualmente adquieren, y si se causan pérdidas por la conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales tendrán derecho al resarcimiento de lo pagado.”

Por otra parte, el Contrato 67 de 2019 suscrito con la empresa de telecomunicaciones Claro Colombia establece:

“2.2.3 En caso de terminación anticipada total o parcial del contrato por portaciones, cesiones, cambios a prepago, y/o desactivaciones anticipadas por parte de FINAGRO, de una o varias o todas las líneas contratadas al momento de la suscripción del presente Contrato, y/o aquellas adicionales adquiridas durante la vigencia del mismo, FINAGRO pagará incondicionalmente a COMCEL o a su orden, a título de resarcimiento individual por cada servicio y/o línea adquirido”

En desarrollo del ejercicio auditor, la CGR identificó que FINAGRO generó un pago por concepto de compensación por cesión, debido al retiro de una línea telefónica celular del contrato 67 de 2019, justificando su actuar en respuesta a la solicitud de Información AG-8-1-06:

“(…) quien en su momento ocupaba el cargo de Secretaria General solicita a la Entidad que se incluya el número respectivo dentro de los planes que FINAGRO tiene contratados con Claro Colombia, lo cual se realiza a través de una cesión de la línea del funcionario a FINAGRO.

Esta funcionaria se retira de la organización el día 27 de julio de 2020 y solicita que el número celular que estaba cedido a FINAGRO sea devuelto; en virtud de lo anterior contractualmente está establecido un cobro de compensación por cesión de la línea, razón por la cual se debe el origen del pago correspondiente a la reserva No. 422.”

La reserva presupuestal 422 de 2020 por valor de \$555.538 fue pagada como figura en el comprobante de egreso No. 2135 del 30/10/2020; siendo autorizada la cesión de la línea por el DIRECTOR DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, y como lo indicó FINAGRO no se realizó ningún recobro al funcionario al momento del retiro, de igual forma se identifica que la entidad no cuenta con controles o políticas frente a este tipo de situaciones.

Esta situación se debe a la falta de políticas que busquen el uso eficiente del patrimonio público y a la inobservancia del control interno.

Teniendo como efecto el menoscabo al patrimonio público pues como bien lo señala el Consejo de Estado siendo la eficiencia uno de los principios orientadores de la función administrativa y de la función pública de control fiscal, es evidente que quienes desarrollan actividades de gestión fiscal deben actuar con diligencia en el manejo de los recursos públicos, con el fin de maximizar el uso de los mismos, generar ahorro, reducir costos, evitar que se generen sobrecostos. De otra parte, es claro que las entidades y organismos deben responder por las obligaciones que

legal o contractualmente adquieren, y si se causan pérdidas por la conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales tendrán derecho al resarcimiento de lo pagado.

En consecuencia, el equipo auditor comunicó lo observado con alcance fiscal, en los términos de la citada Ley 610 de 2000, puesto que se estableció un presunto daño patrimonial por \$555.538. Con la respuesta, se constató el pago de lo adeudado y, por tanto, se elimina la connotación fiscal, pero se mantiene el hallazgo administrativo, con sustento en el análisis de dicha respuesta

Respuesta de la entidad

Mediante radicado 2021003083 del 20 de abril de 2021, FINAGRO dio respuesta a las observaciones, indicando que está en desacuerdo con la observación y que su gestión fue honrando las cláusulas del Contrato No. 067/2019. Adiciona: *“Cabe resaltar que la cesión de estas líneas estaba siendo utilizada como un mecanismo de mayor eficiencia en el gasto para la entidad, toda vez que en las anteriores ocasiones no se generaba de parte del operador móvil ningún costo adicional y por el contrario, se suspendía el cobro de la mensualidad hasta que la vacante del cargo fuera reemplazada y se portara o solicitara la nueva línea.”*

Finaliza indicando que *“Pese a lo anteriormente dicho, demostrando aún una mayor diligencia y un máximo de respeto hacia los haberes institucionales, luego de la formulación del reparo efectuado por la Contraloría que, aunque no se comparte como se ha expresado, dado que FINAGRO solo está cumpliendo un deber contractual, se efectuó solicitud a la exfuncionaria propietaria de la línea telefónica cedida, quien de manera voluntaria aceptó el reconocimiento del valor mencionado como compensación, procediéndose en consecuencia el día 19 de abril del 2021, al recaudo de dicho monto de parte del beneficiario final de la línea, quien realizó el respectivo reintegro como se observa en el soporte contable que se adjunta. (Ver anexo: COMPROBANTE CONTABLE No 43)”*

Análisis de Respuesta

Sobre lo anterior, se concluye que se presenta un beneficio de auditoría por \$555.538 soportado en la respuesta de FINAGRO; no obstante, los argumentos presentados por FINAGRO en su respuesta no los comparte la CGR, al no presentar evidencias que permitan concluir una mayor eficiencia en el gasto por medio de esta práctica; al contrario, se puede inferir de la respuesta que si se suspendía una línea en lugar de su cancelación no se generaba cobro por parte del operador. Por lo tanto, se mantienen las incidencias administrativas que dieron origen a la observación configurando el hallazgo.

Hallazgo No. 1.4 (H-4) - Modulo Informe de Presupuesto – Apoteosys

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”

ARTICULO 6 RESOLUCIÓN 2416 DE 12 DE NOVIEMBRE DE 1997 “El presupuesto de gastos comprende la totalidad de los gastos operacionales y los gastos no operacionales. dentro de los gastos operacionales deberán discriminarse los gastos administrativos y los demás gastos.”

Artículo 13. LEY 1712 DE 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del Derecho de acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”:

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

...

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

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020: “PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir*

el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

d) *Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados...*

MINTIC. MANUAL DE GOBIERNO DIGITAL: IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL DECRETO 1078 DE 2015 LIBRO 2, PARTE 2, TÍTULO 9. CAP. 1. DOCUMENTO CONOCIDO TRADICIONALMENTE COMO “MANUAL DE GOBIERNO EN LÍNEA” Y QUE AHORA EVOLUCIONA PARA SER EL “MANUAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL”.

LINEAMIENTOS:

“Plan de calidad de los componentes de información – LI.INF.02

La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes.”

“Acuerdos de intercambio de información – LI.INF.11

La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información.”

En desarrollo del ejercicio auditor, la CGR identificó que tanto el proceso presupuestal como contable se registran en el aplicativo Apoteosys. Entre muchos más, un ERP como Apoteosys ofrece valores agregados como garantizar la consistencia (datos coherentes y libres de contradicción), precisión (Nivel de desagregación en que están publicados los datos con respecto al nivel de desagregación en que fueron generados), comprensibilidad (características que permiten al usuario leer e interpretar los datos) y eficiencia (Capacidad de la plataforma de realizar análisis y descargas de los datos con unos niveles de desempeño y tiempos esperados).

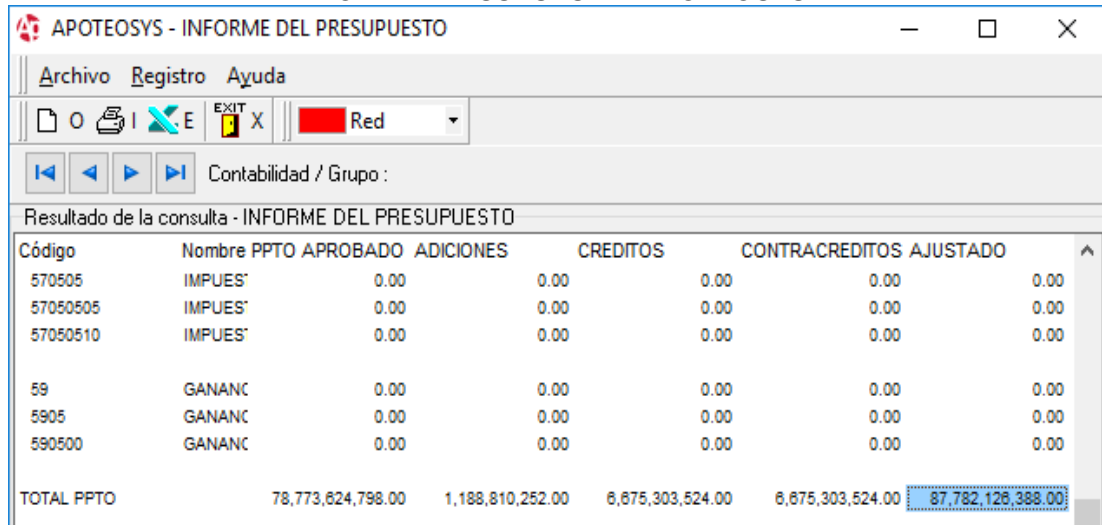
Sin embargo, se observa un uso ineficiente del aplicativo ya sea porque éste no se ajusta a las necesidades presupuestales establecidas en la resolución 2416 de 1997 o por la subutilización del aplicativo en materia presupuestal. Lo observado se evidencia en las siguientes condiciones encontradas:

1. FINAGRO reportó para 2020 la ejecución presupuestal de recursos por \$70.324 millones. No obstante, el Informe de Presupuesto generado por el aplicativo Apoteosys presenta una ejecución de \$20.786 millones que representa apenas el 29.5% del presupuesto ejecutado. Esto se debe a que el aplicativo solo genera ejecución presupuestal por las reservas presupuestales mientras que se considera como excepción de presentar la “reserva presupuestal” en los siguientes pagos: Gastos de caja menor, referentes a nómina, a empleados por conceptos de bonificaciones y créditos, impuestos y anticipos y legalizaciones de gastos de viaje.

Por lo tanto, al momento de generar informes en materia de ejecución presupuestal, estos se elaboran en Excel tomando como fuentes de información los registros de contabilidad de forma directa o con ajustes manuales, de igual forma en una menor proporción se realiza una combinación entre presupuesto anticipos y caja menor.

2. El presupuesto final ajustado de FINAGRO para 2020 fue de \$79.962 millones, aprobado mediante Acta de Junta Directiva 316 del 29 de enero de 2020. Sin embargo, se evidencia que el informe de presupuesto generado por el aplicativo presenta \$87.782 millones, tal como se observa en la siguiente imagen:

Imagen No. 1
INFORME PRESUPUESTAL APOTEOSYS



| Código | Nombre PPTO | APROBADO | ADICIONES | CREDITOS | CONTRACREDITOS | AJUSTADO |
|-------------------|-------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 570505 | IMPUEST | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 57050505 | IMPUEST | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 57050510 | IMPUEST | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 59 | GANANC | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 5905 | GANANC | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 590500 | GANANC | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| TOTAL PPTO | | 78,773,624,798.00 | 1,188,810,252.00 | 6,675,303,524.00 | 6,675,303,524.00 | 87,782,126,388.00 |

Fuente: FINAGRO Apoteosys

3. Las reservas constituidas con vigencia futura en 2018 para 2020 presentan modificación en su consecutivo.

Tabla No. 1
 RESERVAS CON MODIFICACIÓN EN CONSECUTIVO

| No. Reserva | Fecha Expedición | Valor | No. De Reserva Año 2020 |
|--------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
| CRPV 8 | 26/01/2018 | \$ 100.727.281 | 21-2020 |
| CRPV 11 | 26/01/2018 | \$ 188.801.600 | 15-2020 |
| CRPV 14 | 5/02/2018 | \$ 401.168.040 | 33-2020 |
| CRPV 30 | 27/07/2018 | \$ 351.146.000 | 16-2020 |
| CRPV 38 | 24/08/2018 | \$ 49.280.280 | 02-2020 |
| CRPV 60 | 10/10/2018 | \$ 150.000.000 | 22-2020 |
| CRPV 104 | 12/12/2018 | \$ 1.000.000 | 42-2020 |
| TOTAL | | \$ 1.242.123.201 | |

Fuente: FINAGRO

Elaboró: Equipo Auditor

Las anteriores debilidades se deben a la inadecuada validación de necesidades en materia presupuestal al momento de adoptar un aplicativo para administrar la información en esta materia, de igual forma a la ineficiencia en su operación por parte de FINAGRO.

Por consiguiente, al ser ineficientes los controles automatizados adoptados e intervenir el control manual se pone en riesgo la gestión de la información en términos de calidad, junto con las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad enfocados en la transparencia de la información.

Respuesta de la entidad

Mediante radicado 2021003447 del 29 de abril de 2021, FINAGRO dio respuesta a las observaciones, señalando que da cabal cumplimiento a lo establecido en la Resolución 2416 de 1997 del MHCP y la Ley de Transparencia, prueba de ello es que mensualmente se publica en la página web la ejecución de los presupuestos de FINAGRO y el FAG, presentándose al público los saldos de los rubros mayores y su ejecución en términos absolutos y relativos. De igual forma señala que el ERP APOTEOSYS funciona desde el 2015, atendiendo las necesidades de control del gasto y el direccionamiento eficiente de los recursos para la adquisición de los bienes y servicios.

Respecto del numeral 1 de la observación, señalan que estos gastos no aplican la constitución de reservas por cuanto este tipo de egresos no requieren la suscripción de un contrato o el documento que haga sus veces con un tercero para su realización, permitiendo que la disponibilidad del recurso se controle en términos

agregados; además emitir reservas individuales para este tipo de casos no contribuye a un mayor control del presupuesto y sí incrementaría la carga operativa. Resaltan que los libros remitidos al equipo auditor son el resultado del seguimiento mensual con las áreas que ejecutan el presupuesto y su fuente de información reposa en los módulos de contabilidad.

Respecto del numeral 2 de la observación, señalan que es una inconsistencia de forma en la generación del reporte, para hacer la modificación a este reporte se contactará al proveedor para subsanar la situación.

Respecto del numeral 3 de la observación, señalan la asignación de los consecutivos iniciales a reservas emitidas en 2019 y que afectaban el presupuesto 2020. Esta situación fue detectada en forma oportuna por la Vicepresidencia Financiera, para lo cual se tomaron las medidas necesarias para subsanar dicho evento. Estas modificaciones fueron causadas por errores operativos involuntarios, por ello, se acogieron algunos controles que mitigan el riesgo de ocurrencia de este tipo de eventos.

Análisis de Respuesta

La CGR no comparte lo expresado por FINAGRO, sobre el manejo de los recursos del presupuesto en términos agregados y por medio de los reportes de Excel como control adecuado de la ejecución presupuestal, al no requerir de un tercero para su realización. De hecho, es por medio de la información desagregada que se puede establecer el adecuado uso de los recursos.

De igual forma, la CGR mantiene su observación en lo que corresponde al uso ineficiente del aplicativo APOTEOSYS, puesto que la implementación en 2015, sobre la base de las necesidades presupuestales, supondría la incorporación de la interoperabilidad entre módulos. En tal sentido se esperaría que la información registrada en el sistema fuera útil tanto para el proceso contable como para el presupuestal, permitiendo su trazabilidad, más aún cuando la necesidad presupuestal existía desde 1997. Adicionalmente, es claro que todo gasto cargado al presupuesto trae consigo la prestación de un servicio o la entrega de un bien, el cual es prestado por un tercero.

Finalmente, si bien indican que los errores identificados están en proceso de corrección o ya existen acciones correctivas, no se especifican ni se aporta evidencia de dichas acciones.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo

Hallazgo No. 1.5 (H-5) - Seguimiento y Supervisión contractual

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 señala: *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.

Colombia Compra Eficiente, en **Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado**, respecto a la vigilancia financiera y contable, indicó que esta implica:

- Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato, **incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes** o servicios objeto del mismo. (subrayado propio)
- Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato para efecto de pagos y de liquidación del mismo.
- Verificar la entrega de los anticipos pactados al contratista, y la adecuada amortización del mismo, en los términos de la ley y del contrato.
- Verificar que las actividades adicionales que impliquen aumento del valor o modificación del objeto del contrato cuenten con autorización y se encuentren justificados técnica, presupuestal y jurídicamente.
- Coordinar las instancias necesarias para adelantar los trámites para la liquidación del contrato y entregar los documentos soporte que le correspondan para efectuarla.

El Manual de Contratación versión 6 Código: CNT-DOC-001, del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO y subsiguientes, define el rol de supervisor como “*Persona a la cual se le asigna la función de vigilar y controlar la correcta e idónea ejecución del contrato asignado. El supervisor realizará seguimiento administrativo, técnico y financiero del contrato*”.

Durante la ejecución del proceso auditor se revisó, entre otros, el siguiente contrato:

Contrato No. 89 de 2019

Contratista. PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS

Objeto. Contratación de una Compañía de Seguros para las diferentes pólizas que hacen parte del programa de seguros.

En el contrato estudiado no se observa actuación por parte del supervisor. De conformidad con el manual de supervisión adoptado por la entidad, los pagos deben ser acompañados de la respectiva autorización de pago, la cual da cuenta del recibo a satisfacción del bien o servicio contratado.

En los soportes contractuales no se evidencia el formato de “**CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE PAGO**”, adoptado por el Sistema Integrado de Gestión; formato mediante el cual se agota dicho requerimiento, conllevando a la imposibilidad de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del supervisor y la correspondiente autorización de pagos como contraprestación a los servicios prestados.

Lo anterior evidencia debilidades en el seguimiento y ejercicio de la labor de supervisión; lo que genera pagos a los contratistas sin el lleno de los requisitos.

Respuesta de la entidad

“ En relación con el Contrato 23 de 2018, suscrito con CONTROLES EMPRESARIALES S.A.S., la entidad aclara que en el ONE DRIVE, donde se cargó la información para verificación de la Contraloría General, dentro del archivo PDF denominado Tomo 3 – 23-2018, folios del PDF No. 141 a 206, se encuentran el Formato “CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE PAGO”, expedido por el supervisor del contrato, junto con su respectiva factura, correspondiente a la ejecución de los meses del año 2018, ejecución del año 2019 y ejecución del año 2020, donde se evidencia que el supervisor del contrato está certificando el cumplimiento del mismo y por tal razón aprueba el pago de la correspondiente factura.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia el cumplimiento del supervisor de la función de vigilar y controlar la correcta e idónea ejecución del contrato asignado, de conformidad con la Ley y el Manual de Contratación de la Entidad.

Respecto del Contrato 89 de 2019, suscrito con PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS la entidad aclara que en el ONE DRIVE, donde se cargó la información para verificación de la Contraloría General, dentro de la carpeta denominada 1. EXPEDIENTE POLIZA INICIAL, se encuentra un archivo PDF denominado 6. F. Cumplimiento Requisitos del Pago, el cual es el Formato “CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE PAGO”, expedido por el supervisor del contrato, donde se evidencia que el supervisor del contrato está certificando el cumplimiento del mismo

y por tal razón aprueba el pago correspondiente al valor total de las pólizas contratadas, cuya vigencia corresponde al 01 de diciembre de 2019 y hasta el 01 de diciembre de 2020. No obstante, lo anterior, se envían nuevamente el mencionado Formato “CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE PAGO”, expedido por el supervisor del contrato, a efectos de facilitar la verificación del cumplimiento del mencionado requisito.

Igualmente, dentro de la carpeta denominada 3. SOPORTE PRORROGA se encuentra un archivo PDF denominado 11. FACTURA y 15. FORMATO Cumplimiento de requisitos del Pago, donde se evidencia que el supervisor del contrato está certificando el cumplimiento del mismo y por tal razón aprueba el pago de la prórroga de la póliza de Seguro Infidelidad de Riesgos Financieros, cuya vigencia corresponde al 01 de diciembre de 2020 y hasta el 01 de diciembre de 2021, documentos que se adjuntan nuevamente a efectos de facilitar la verificación del cumplimiento del mencionado requisito para dicha póliza. Sin embargo, no se adjuntó el Formato “CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE PAGO” y respectivas facturas, correspondiente a la prórroga de las siguientes pólizas:

- Seguro Automóviles
- Seguro Daños Materiales Combinados
- Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial
- Seguro de Responsabilidad Civil
- Seguro Transporte - Todo Riesgo Valores

Lo anterior, toda vez que al momento de cargar la información no se contaba con los documentos mencionados anteriormente dentro del expediente contractual, sin embargo, el supervisor del contrato había expedido oportunamente dicho formato como requisito del pago, tal como se evidencia de los Formatos “CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE PAGO”, correspondiente a la prórroga de las pólizas antes mencionadas, los cuales se adjuntan, junto con las respectivas facturas.

Es importante mencionar que, de conformidad con la acción de mejora establecida dentro del último Plan de Mejoramiento presentado a la Contraloría General, nos encontramos realizando una modificación en el aplicativo de Gestión Documental de FINAGRO - Mercurio, para que el supervisor del respectivo contrato adjunte los soportes relacionados con la ejecución de contratos, a través del mismo a los expedientes contractuales que reposan en la Dirección de Contratación, acción que se encuentra en proceso de ejecución.

Teniendo en cuenta lo manifestado anteriormente, se evidencia el cumplimiento del supervisor de la función de vigilar y controlar la correcta e idónea ejecución del contrato asignado, de conformidad con la Ley y el Manual de Contratación de la Entidad.

Con base en lo expuesto para ambos casos, habiéndose evidenciado el cumplimiento de los requisitos para el pago y la actuación diligente de la supervisión en los dos contratos, solicitamos el retiro de la presente observación del informe definitivo.”

Análisis de respuesta

Con relación a la respuesta emitida por la entidad resulta oportuno mencionar la obligatoriedad que tienen las entidades de garantizar transparencia y publicidad en la información, y con mayor relevancia en su actividad contractual, en razón a lo anterior existe el deber de mantener actualizados con la realidad contractual los expedientes, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014, en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 13. Registros de Activos de Información. Todo sujeto obligado deberá crear y mantener actualizado el Registro de Activos de Información haciendo un listado de:

- a) Todas las categorías de información publicada por el sujeto obligado;*
- b) Todo registro publicado;*
- c) Todo registro disponible para ser solicitado por el público*

El Ministerio Público podrá establecer estándares en relación a los Registros Activos de Información.

Todo sujeto obligado deberá asegurarse de que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por el Ministerio Público y con aquellos dictados por el Archivo General de la Nación, en relación con la constitución de las Tablas de Retención Documental (TRD) y los inventarios documentales”

Con relación al contrato 23 de 2018, suscrito con CONTROLES EMPRESARIALES S.A.S., del análisis esgrimido y de la información aportada, se observa el ejercicio de la labor de seguimiento contractual y cumplimiento de lo definido en el respectivo Manual de Contratación adoptado por la entidad, por tal razón se retira la observación para este contrato.

Respecto al Contrato 89 de 2019, suscrito con PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, en razón a lo expresado en el análisis de respuesta y retomando los argumentos expuestos en la parte motiva de la observación, ésta se mantiene y se retira el alcance disciplinario.

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura como hallazgo para

efectos de informe.

Hallazgo No. 1.6 (H-6) - Planeación Contractual

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”.

Pese a que, por disposición legal, FINAGRO no está obligado a aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y sus numerosas modificaciones) en su actividad contractual, sí está obligado a atender sus principios. La Ley y la jurisprudencia lo disponen en los siguientes términos:

El artículo 15 de la Ley 1150 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”, modificó el parágrafo del artículo 32, en los siguientes términos:

“Artículo 15. Del Régimen Contractual de las Entidades Financieras Estatales. El parágrafo 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

“Artículo 32.

(...)

“Parágrafo 1°. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley”. (negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 13 estableció:

“ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”

En relación con la aplicación de estos principios, y en particular el principio de planeación, el Consejo de Estado en Sentencia del 28 de mayo de 2011 expediente 21489, respecto al mismo, derivado del principio de economía, dispone:

El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.

De otro lado, en cuanto a los principios de que deben regir la contratación de estas entidades resulta preciso mencionar lo manifestado por la Sala Plena del Consejo de Estado:

“...en cuanto a la aplicación de los principios señalados en el estatuto de contratación pública para actividades cumplidas por entidades que, como el Banco Agrario de Colombia S.A., desarrollan una actividad con un claro ánimo de lucro, resulta predicable lo afirmado por la Sala respecto al régimen de las denominadas Empresas Sociales del Estado, concepto No. 1263 del 6 de abril del 2000: “En igual forma y en desarrollo de los mismos preceptos, los principios universales - asociados al interés general -, contenidos en la ley 80 de 1993 y relacionados con los fines de la contratación estatal, con los derechos y deberes de las entidades estatales y de los contratistas, la capacidad, así no estuvieran vertidos en mandatos legales, deben presidir la contratación en las empresas mencionadas, pues son postulados que tocan con la moralidad, la continuidad y prestación eficiente de los servicios públicos, y con la garantía de los derechos de los administrados usuarios.

Del mismo modo, la responsabilidad de los administradores de las Empresas Sociales del Estado se regirá directamente por las previsiones del artículo 90 de la Constitución, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50 de la ley 80, que recoge parcialmente los alcances del precepto constitucional.”.

La Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, Colombia Compra eficiente G-EEREC-01 indica que: Las Entidades Estatales de régimen especial están facultadas para aplicar en su actividad contractual unas reglas distintas, contenidas en la norma que crea el régimen especial y en su manual de contratación. Colombia Compra Eficiente definió en los Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación el contenido mínimo de los manuales.

La Ley 1150 de 2007, además de introducir medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, “[dicta] otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”, entre las cuales, Colombia Compra Eficiente recomienda que los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales de régimen especial tengan las mismas etapas de las demás Entidades Estatales, es decir, que tenga una etapa en la que planeen las compras que van a realizar, otra en la que se lleve a cabo la selección del contratista, otra correspondiente a la suscripción y legalización del contrato y por último una etapa que corresponda a la ejecución y terminación del Proceso de Contratación.

Durante la ejecución del proceso auditor se revisó, entre otros, el siguiente contrato:

Contrato No. 91 de 2019

Contratista. LIBERTY SEGUROS S.A.

Objeto. El objeto de esta cobertura esta dado por cualquier reclamación administrativo disciplinario fiscal o policivo externas e independientes de la entidad judicial y extrajudicial iniciado por actividades

En el contrato referenciado se evidencian debilidades en la planeación, así:

Respecto al contrato se observa que solo se comprometió cerca del 50%, del valor estimado en la etapa precontractual, evidenciándose así debilidades en la estructuración del proceso contractual, que implican un compromiso por una suma mayor e impiden, de esta manera, la posible atención de otros propósitos.

Lo anteriormente expuesto evidencia deficiencias en el principio de planeación contractual, lo que constituye compromisos por mayores valores y dificultades para la verificación de los cumplimientos contractuales.

Respuesta de la entidad

Respecto del primer contrato “No 91-2019 – Liberty Seguros S.A”

“En lo que respecta a el Contrato 91 de 2019, suscrito con LIBERTY SEGUROS S.A, manifiesta la Contraloría General de la República - CGR y el acatamiento del Principio de Planeación...

...La entidad aclara que, de conformidad con lo indicado en el Formato de Solicitud de Contrato de fecha 29 de noviembre de 2019, expedido por el área interesada en la contratación (Dirección de Servicios Administrativos) que da inicio al trámite contractual respectivo, el cual se encuentra en el ONE DRIVE, donde se cargó la información para verificación de la Contraloría General, dentro de un archivo PDF denominado 1. TOMO 91-2019, folios PDF 1 y 2, se requería contratar la Póliza de Responsabilidad Civil Servidores Públicos, cubriendo las vigencias del 01 de diciembre de 2019 al 01 de diciembre de 2021.

...Si bien es cierto, de la Reserva Presupuestal No. 124 no se ejecutó el 100% del valor de la misma, en el momento de la expedición de la mencionada reserva para el inicio del trámite contractual, era necesario contar con más recursos, toda vez que en ese momento no era posible conocer el valor que iba a tener la prima de la prórroga de la póliza, ya que la fuerte variación que se presentó en el mercado asegurador Colombiano, para el Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos, en el último trimestre del año 2019, resultaba imprevisible. Aunado a lo anterior, si se presentaba alguna reclamación, previo a la expedición de la prórroga de la póliza contratada que afectara la misma, esta situación podría verse reflejada en un incremento en el valor de dicha prima. Por lo cual era necesario y conveniente contar con recursos suficientes que garantizaran el cubrimiento total del valor de la prima de la prórroga.

Teniendo en cuenta lo manifestado, es claro que FINAGRO ejecutó más del 90% del valor estimado en la etapa precontractual, para la contratación requerida y según lo presupuestado para cada una de las vigencias del contratadas.

Aunado a lo anterior, es preciso aclarar que el valor que no se ejecutó de la Reserva Presupuestal No. 124, una vez se expidió la prórroga de la póliza (01/12/2020), momento en el cual se conoció el valor de la prima por concepto de la mencionada prórroga, FINAGRO la hubiere podido comprometer en otra contratación que requiriese, de conformidad con los procedimientos de administración del presupuesto de la misma. Sin embargo, estos recursos que no fueron ejecutados generan un efecto positivo en el estado de resultados de la entidad, dado el menor gasto presentado.

Respecto del segundo contrato “No 045-2019 – GESAMFOR”

Sin embargo, como se fundamentará, este no es el caso, por el contrario, veremos como en el contrato 045 de 2020 suscrito entre FINAGRO y GESAMFOR, el Principio de Planeación se cumplió a cabalidad, y en tal sentido, no puede predicarse que dicho contrato carezca de los elementos que resultan ser esenciales para la estructuración de este tipo de contratos, analizaremos cómo se planificó la actuación contractual para la debida prestación de los servicios contratados, de manera que, se puede establecer:

i) ¿cuántos proyectos deben ser objeto de verificación? ii) ¿cuántas hectáreas de plantaciones se deberán verificar? ¿Cuál es la ubicación de los proyectos a verificar individualmente? Y en consecuencia, en la ejecución o desarrollo del contrato fácilmente determinar cómo se da el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Contratista y los tiempos de ejecución, así:

Se adjuntan a la presente respuesta los documentos pertinentes a la Invitación mencionada anteriormente, no obstante, los mismos pueden apreciarse en el proceso de selección surtido mediante las publicaciones realizadas en la página WEB de FINAGRO, link: <https://www.FINAGRO.com.co/contrataci%C3%B3n-encurso/invitaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-no-04-de-2020> conforme lo ordena el Manual de Contratación de FINAGRO .

También, en el punto 11 de la parte considerativa del Contrato 045 de 2020, se expresa que: “De conformidad con el Capítulo III – Sistemas de Selección, numeral 3. Selección Directa, sub numerales 3.1. Causales de Selección Directa y 3.1.11 Cuando se haya adelantado invitación privada o pública sin recibir oferta o no encontrarse habilitadas (...)” podemos advertir, que previamente a la suscripción del Contrato en cuestión se adelantó invitación a contratar en este caso, invitación pública. (Subrayas y cursivas fuera del texto)

*Desde el contenido de los Términos de Referencia de la Invitación Pública No. 4 de 2020, se establecieron las obligaciones y se determinaron de manera individualizada las actividades que debía desarrollar el Operador Forestal de Verificación, como se precisará. [obsérvese el Anexo 13 a los Términos de Referencia de la Invitación Pública No. 4 de 2020. (Se adjuntan los documentos mencionados *Sin embargo, los mismos pueden ser consultados en la página de FINAGRO conforme al Link mencionado al inicio de la respuesta a este punto)*

De lo citado anteriormente rescatamos que, en el presente proceso de contratación, que indirectamente finalizó con la suscripción del contrato 045 de 2020, los Términos de Referencia contenían los derechos y obligaciones de los futuros contratantes, y los mismos continuaron vigentes en el desarrollo del aludido contrato, como lo fundamentaremos en los siguientes puntos de argumentación.

*Deviene de todo lo expuesto, que el Principio de Planeación Contractual fue cumplido a cabalidad en el proceso que derivó en la celebración del Contrato No. 045 de 2020 con GESAMFOR, pues se acredita ampliamente que en todas las etapas contractuales existió claridad sobre las condiciones necesarias para ejecutar las obligaciones contenidas en el contrato en su individualización y magnitud; el objeto contractual se encontraba definido del tal forma que era absolutamente factible su ejecución, pues todos los elementos eran ciertos y claros, los tiempos de ejecución se encontraban debidamente establecidos, se indicaron el número de proyectos a visitar, su ubicación, hectáreas, actividades a desarrollar y productos a obtener para cada una de las etapas y proyectos, de tal forma que con todo lo mencionado era posible verificar el cumplimiento del contrato, erigiéndose el Principio de Planeación en el respectivo proceso contractual como un verdadero criterio de validez material que permitió la consecución a plenitud de la finalidad del contrato, la materialización de este principio permitió que se encontraran dentro del proceso de formación del contrato todos los elementos esenciales para la estructuración de este tipo de contratos, y fue solo así, que a través de estos elementos se pudo verificar individualmente la prestación de los servicios contratados, sin que pueda predicarse deficiencias en la atención del principio mencionado. **Con base en lo expuesto para ambos casos, se solicita de la Contraloría el retiro de la presente observación por haberse dejado claro de parte de FINAGRO, la atención del principio de planeación contractual.***

Análisis de respuesta

Con relación al contrato No 045-2019 – GESAMFOR, de la respuesta allegada y del análisis presentado, se evidencia la existencia de elementos que permitieron garantizar el ejercicio del seguimiento contractual, lo que permite concluir que la planeación e identificación de la necesidad mediante la individualización de las áreas y sus ubicaciones se llevó a cabo en la etapa contractual, razón por la cual se retira la observación frente a este contrato.

Respecto al contrato No 91-2019 – Liberty Seguros S.A., una vez revisada la respuesta emitida por la entidad, resulta oportuno reiterar lo expuesto en la fundamentación legal de la observación formulada por el grupo auditor en el sentido de manifestar la obligatoriedad de los principios generales de la contratación aun cuando se trate de regímenes especiales, como ha sido expuesto por el Consejo de Estado y recogido por Colombia Compra Eficiente. La Planeación Contractual se considera el corazón de los procesos contractuales, donde se debe identificar la necesidad y su estudio de costos; en consecuencia, no es de recibo para el equipo auditor los argumentos expuestos por la entidad en el sentido de afirmar, que no fue posible prever el costo de la póliza de responsabilidad de los servidores públicos, situación que resulta lesiva para los principios de la gestión pública.

En razón a lo anterior se mantiene la observación administrativa respecto al contrato 91-2019 – Liberty Seguros S.A, al encontrarse que no atiende el principio de planeación contractual; se retira el alcance disciplinario debido al cumplimiento parcial en la labor contractual.

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura como hallazgo para efectos de informe.

Hallazgo No. 1.7 (H-7) - Indebida Planeación y Prórroga automática.

LEY 80 DE 1993 "ARTÍCULO 2°. De La definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:

lo. Se denominan entidades estatales:

*a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta **en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)**, así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles."*

Contrato de Prestación de Servicios, celebrado entre el FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO FINAGRO y SETECSA S.A., sin número, suscrito el 6 de junio de 2008, se ha suscrito 16 prórrogas al contrato y se encuentra vigente a la fecha.

CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. EL CONTRATISTA se obliga para con FINAGRO a prestarle directamente los servicios que se describen en los siguientes numerales, así: 1) Guarda y custodia de Archivo Físico. 2) Guarda y custodia de pagarés. 3) Guarda y custodia de medios magnéticos. 4) Transporte y recuperación de los diferentes documentos mencionados en los numerales anteriores. Los Anexos 1 y 2 de este contrato, suscritos por las partes, forman parte del mismo. PARÁGRAFO PRIMERO. FINAGRO en desarrollo de este contrato puede dar para custodia, almacenamiento, inserciones, digitalización y microfilmación, nuevos documentos.

(Cláusula Séptima) VALOR: El valor del presente contrato es indeterminado. FINAGRO pagará a EL CONTRATISTA el importe mensual de los servicios efectivamente prestados, teniendo en cuenta las tarifas consignadas en el Anexo 1 y las características señaladas en el Anexo 2 que forman parte del contrato.

DÉCIMA SEGUNDA. NO EXCLUSIVIDAD DEL SERVICIO. Las partes entienden y acuerdan que la prestación del servicio contratado no implica para FINAGRO la obligación de contratar exclusivamente con EL CONTRATISTA los servicios objeto del presente contrato, de tal suerte que FINAGRO está en plena libertad de contratar a otra persona natural o jurídica para la prestación del mismo servicio cuando lo estime conveniente.

Mediante memorando 2013004563 del 27 de noviembre de 2013, se remiten documentos para cambio de contratista IRON MOUNTAIN COLOMBIA.

Se han suscrito 16 otrosí mediante el cual se ha prorrogado el plazo del contrato año a año. Adicionalmente se modificó el término de ejecución hasta el 6 de marzo de 2022, estableciéndose que se prorrogará automáticamente por periodos de dos años.

Imagen No. 2

CLAUSULA OTROSI CONTRATO IRON MOUNTAIN

SEGUNDA. PRORROGA. Modificar la Cláusula Novena de duración del contrato, la cual quedará así:

***“CLÁUSULA NOVENA. DURACIÓN:** El término de ejecución del contrato, en virtud del presente otrosí, será hasta el día seis (6) de marzo de 2022, y se prorrogará automáticamente por periodos de dos (2) años, contados a partir de la fecha de terminación de la presente prórroga, salvo que dentro de los dos (2) meses anteriores al vencimiento del plazo, alguna de las partes manifieste su deseo de darlo por terminado.*

***PARAGRAFO PRIMERO:** Por cuanto el plazo del presente contrato se prorrogará automáticamente, EL CONTRATISTA deberá renovar y ajustar las pólizas pactadas conforme a lo previsto en la Cláusula de Garantías.*

Fuente: Página 17 tomo 8

Lo anterior denota una falta de planeación, toda vez que se han suscrito 16 otrosí prorrogando el plazo y adicionando en valor, año tras años, sin que se evidencie un debido estudio de la necesidad ajustado al plazo. Adicionalmente, en el último otrosí suscrito se estableció una prórroga automática sin reserva presupuestal vulnerando así lo establecido en manual de contratación de FINAGRO (CNT-DOC-001 Versión: 7, 8 y 9) y el Procedimiento Presupuestal EST-PRO.003 versión 4, tal como se evidencia a continuación:

“Reserva Presupuestal: Documento emitido por la Vicepresidencia Financiera con la finalidad de demostrar la disponibilidad de recursos en un rubro específico, para un gasto determinado. Para efectos del presente manual, se requerirá la reserva presupuestal para todas las contrataciones independientemente de su cuantía”.

Reserva Presupuestal: Documento emitido por la Vicepresidencia Financiera con la finalidad de demostrar la disponibilidad de recursos en un rubro específico, para un gasto determinado.

Traslado Presupuestal: Valor que se transfiere de un rubro a otro sin alterar el valor total del presupuesto.

Fuente: Procedimiento presupuestal EST-PRO.003 versión 4

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil., concepto 2252 de 2 de diciembre de 2015. C.P Álvaro Namén Vargas, ha precisado respecto a las prórrogas que debe caracterizarse principalmente por ser un medio idóneo para realizar el interés público:

“(…) (i) La prórroga de tales contratos no resulta en sí misma ilegal ni inconstitucional, porque la ley no la prohíbe, salvo en casos especiales, ni es contraria a los principios y las normas constitucionales que regulan el ejercicio de la función pública y, en particular, la contratación estatal. (ii) Sin embargo, resulta inconstitucional e ilegal la prórroga automática de tales contratos, porque desconoce varios principios que deben regir la actividad contractual de todas las entidades, órganos y organismos del Estado, como la libre competencia económica, el derecho de las personas a participar en la vida económica de la nación en igualdad de condiciones, la prevalencia del interés público, el deber de planeación y los principios de selección objetiva, economía, transparencia y eficiencia, entre otros. (iii) Por las mismas razones, resultarían inconstitucionales las normas y las cláusulas que permitan la prórroga sucesiva e indefinida de esta clase de contratos, esto es, sin que se limite el número de veces que se pueden prorrogar ni su duración máxima. (iv) En cualquier caso, tanto la decisión de prorrogar un contrato celebrado por alguna entidad pública, como la duración y las condiciones de dicha prórroga, deben obedecer a lo previsto en la ley y a la aplicación de los principios generales que gobiernan la contratación estatal, entre ellos el de planeación. En general, la prórroga puede celebrarse si constituye en cada caso concreto un medio adecuado, eficiente, económico y eficaz para realizar el interés público o general involucrado en el respectivo contrato, y no exclusiva ni principalmente para favorecer al contratista respectivo. (v) En consecuencia, la prórroga de cualquier contrato celebrado por una entidad estatal debe obedecer, no solamente a la voluntad de las dos partes, sino en especial, a la decisión consciente, informada, razonada y deliberada de la entidad pública contratante, luego de evaluar las opciones jurídicas que tenga a su disposición en cada caso, con relación a la terminación o a la continuación del contrato, y de analizar cuidadosamente sus costos, riesgos, ventajas y, en general, sus pros y contras (…)”.

Si bien, a FINAGRO por su naturaleza jurídica no le aplica la Ley 80 de 1993, sí los principios que rigen la función administrativa y la contratación estatal, por lo que se

debe garantizar el cumplimiento de los principios de selección objetiva, responsabilidad, celeridad y eficacia.

Con la suscripción de los 16 otrosí que prorrogaron y modificaron el contrato, incluida la prórroga automática, vulneraron el principio de planeación, los preceptos presupuestales de anualidad y de contratación con respaldo presupuestal, y los manuales de servicios, procedimientos y contratación de FINAGRO.

Respuesta de la entidad

FINAGRO en su respuesta manifiesta: *“el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO, es una Sociedad de Economía Mixta del orden nacional, del tipo de las Sociedades Anónimas, organizado como **Establecimiento de Crédito**, y creada por la ley 16 de 1990. Es importante resaltar que nuestra naturaleza jurídica es la de ser una Entidad Financiera.*

En consecuencia, el régimen de contratación de FINAGRO es de derecho privado, tal como lo señala el artículo 15 de la Ley 1150 de 2007, mediante el cual se modifica el párrafo 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993, el cual establece "Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades".

Seguidamente hace alusión a que la Ley 489 de 1998 en su artículo 97 dispone que las Sociedades de Economía Mixta son constituidas con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado.

Adicionalmente, señala que no le es aplicable la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, atendiendo su régimen privado, así:

Por lo anterior, es claro que el régimen legal, y en especial el de contratación de FINAGRO es el derecho privado y por tanto su línea y guía jurisprudencial, es la dictada por los jueces y magistrados de las salas civiles de los Tribunales Superiores de la rama judicial del estado, y es que no tendría lógica alguna que el legislador le otorgara un régimen especial a una entidad de economía mixta, como lo es FINAGRO, pero continúe obligándola, en lo que concierne a la celebración de contratos, a las manifestaciones que realicen los jueces y magistrados de lo Contencioso Administrativo.

Lo expuesto se refuerza con la expedición de la Ley 1437 de 2011, por la cual se

expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; allí, nuevamente el legislador determinó que las entidades del tipo crediticio o financiero se encuentran exceptuadas de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; el artículo "ARTÍCULO 105. EXCEPCIONES", de la mencionada norma indica: "*La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo **no conocerá** de los siguientes asuntos:*

*1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados **por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras**, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos". (...). (negrilla es nuestra)*

Por otra parte hace alusión a que debido a la producción documental desde 1991, esta necesidad de contratar estos servicios es permanente ya que en sus instalaciones no cuenta con la infraestructura y espacios necesarios para ello y que en consecuencia, el servicio objeto del contrato está establecido por mandato legal, y dada su naturaleza de conservación y protección de información debe mantenerse en el tiempo; no es una contratación esporádica o temporal, sino que, por el contrario, **tiene por disposición legal vocación de permanencia**.

En este sentido manifiestan que en el otrosí 16 se ajustó la cláusula de finalización del contrato, en la cual se menciona un cobro de recuperación por carpeta, logrando que ese cobro se realizara por caja, sin dejar de lado el punteo por unidad documental de acuerdo con el inventario existente, minimizando así los costos de traslado, en caso de que FINAGRO cambie de contratista.

Al identificar la necesidad de la Entidad, se realiza la planeación tendiente a satisfacer la misma, permitiendo el conocimiento del mercado y sus participantes en dicha área; ejecutando la contratación del proveedor y las respectivas prórrogas, controlando el cumplimiento del contrato, y obteniendo un mayor beneficio para la entidad.

En cuanto al aparte de la observación efectuada por la CGR relacionada con la falta de Reserva Presupuestal, en la cual se indica que "**Adicionalmente, en el último otrosí suscrito se estableció una prórroga automática sin reserva presupuestal vulnerando así lo establecido en manual de contratación de FINAGRO, (...) Lo anterior denota una falta de planeación, toda vez que se han suscrito 16 otrosí prorrogando el plazo y adicionando en valor, año tras año, sin que se evidencie un debido estudio de la necesidad ajustado al plazo.**", nos permitimos dar respuesta de la siguiente manera:

Mediante otrosí No. 16 al contrato, suscrito el día 6 de marzo de 2020, se estableció el término de duración del mismo en 2 años, es decir hasta el día 6 de marzo de 2022:

“SEGUNDA. PRÓRROGA. Modificar la Cláusula Novena de duración del contrato, la cual quedará así:

“CLÁUSULA NOVENA. DURACIÓN: El término de duración del contrato, en virtud del presente otrosí, será hasta el día seis (6) de marzo de 2022, y se prorrogará automáticamente por periodos de dos (2) años, contados a partir de la fecha de terminación de la presente prórroga, salvo que dentro de los dos meses anteriores al vencimiento del plazo, alguna de las partes manifieste su deseo de darlo por terminado.”

Dicha prórroga está debidamente amparada por las **respectivas reservas presupuestales expedidas por la Vicepresidencia Financiera de FINAGRO, las cuales reposan desde el folio 1329 del tomo 7 hasta el folio 1334 del tomo 8 de la carpeta contractual**, con lo cual, la vigencia del contrato establecida por el otrosí No. 16 está debidamente cubierta por las reservas presupuestales en mención.

Si bien en el otrosí No. 16 se establece la posibilidad de que exista una prórroga automática por periodos iguales al pactado inicialmente, esta cláusula no es más que **una posibilidad** de extender el plazo, para cuando el término inicialmente pactado vaya a expirar, en razón a que la cláusula Novena de Duración (Cláusula segunda del otrosí) establece esa opción **pero condicionada**, ya que la limita a que no sea absoluta y de inmediata aplicación, cuando establece la siguiente condición: **“(..) salvo que dentro de los dos (2) meses anteriores al vencimiento del plazo, alguna de las partes manifieste su deseo de darlo por terminado”**.

Es decir, la prórroga automática del contrato no es absoluta ya que está supeditada a que no exista voluntad en contrario de las partes, y en especial de FINAGRO como contratante, lo cual impone adicionalmente que, si FINAGRO llegare a contemplar su utilización, **el Supervisor del contrato deba cumplir con todos los requisitos que se establecen para dicha prórroga, destacando el de tramitar las respectivas Reservas Presupuestales, las cuales deben ser expedidas por la Vicepresidencia Financiera de FINAGRO.**

Análisis de Respuesta

La entidad indica inicialmente en su respuesta la naturaleza jurídica de esta y el régimen contractual aplicable, lo cual es claro y de conocimiento por parte de este ente de control, por lo que dicha apreciación incluso se tuvo en cuenta al momento

de la estructuración de la observación. Si bien es cierto FINAGRO por ser una sociedad de economía mixta, tiene un régimen de contratación especial que puede contratar como derecho privado, es decir, no le es aplicado en su totalidad el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993) y demás disposiciones normativas que rigen la materia, si debe guardar y cumplir con los principios establecidos para la contratación estatal y la función administrativa, adicionalmente, debe dar cumplimiento estricto a sus manuales de procedimientos, servicios y contratación.

Así quedó establecido en los fundamentos citados en la observación, en el sentido de que establecido en el manual de contratación de FINAGRO (CNT-DOC-001 Versión: 7, 8 y 9) y el Procedimiento Presupuestal EST-PRO.003 versión 4, se establece:

“Reserva Presupuestal: Documento emitido por la Vicepresidencia Financiera con la finalidad de demostrar la disponibilidad de recursos en un rubro específico, para un gasto determinado. Para efectos del presente manual, se requerirá la reserva presupuestal para todas las contrataciones independientemente de su cuantía”.

Además señalan que el otrosí 16 está debidamente amparada, sin embargo esto no es lo que se está observando sino el hecho de que se constituya un compromiso contractual con la suscripción de esa facultad de prórroga automática sin tener para esas vigencia toda vez que eso ocurriría en un futuro -pasado los dos años de la prórroga del otrosí-, cuando aún no se tienen ni se podrían tener constituidas dichas reservas presupuestales, lo que en efecto va en contra de lo establecido en el mismo manual de contratación de FINAGRO y en el manual de servicios.

Finalmente expresan en su respuesta que dicha **prórroga automática del contrato no es absoluta ya que está supeditada a que no exista voluntad en contrario de las partes**, y en especial de FINAGRO como contratante, lo cual impone adicionalmente que, si FINAGRO llegare a contemplar su utilización, el Supervisor del contrato deba cumplir con todos los requisitos que se establecen para dicha prórroga, esto no es de recibo toda vez que el solo hecho de acordar dicha prórroga automática se infringe lo establecido en el manual de contratación. Es oportuno que se generen actividades tendientes a verificar si pueden existir oportunidades en el mercado que resulten más favorables para la entidad en una relación costo beneficio.

Por lo aquí expuesto se reitera la observación y se configura como hallazgo administrativo.

2.2. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo No. 2.1 (H-8) - Recursos Administrados Contratos y/o Convenios

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Artículo 230. Operaciones. 4. Celebrar contratos o convenios con entidades públicas o privadas nacionales o con organismos multilaterales, para utilizar y administrar recursos propios o externos para la ejecución de programas en cumplimiento de su objeto, sin que esta gestión implique que obre como ente fiduciario.

Resolución No. 037 de 2017 de la CGN. Por la cual se regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público. Artículo 8. Incorporar, como parte del Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o Captan o Administran Ahorro del Público, el Catálogo General de Cuentas dispuesto en el anexo de la presente Resolución, el cual se utilizará por las empresas que cotizan en el mercado de valores o que captan o administran ahorro del público para efectos de llevar a cabo el proceso de homologación y reporte de información financiera a la Contaduría General de la Nación, en las condiciones y plazos que determine este organismo de regulación.

Doctrina Contable Pública Compilada. 4. Marco Normativo-Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores o que Captan o Administran Ahorro del Público. Otros Pasivos. Concepto No. 2020200055581 del 20-10-20. "...Ahora bien, para el caso de ENTerritorio como empresa administradora de los recursos, bajo el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, deberá homologar sus cuentas al Catálogo General de Cuentas (CGC), anexo a la Resolución N 037 de 2017, reportando los recursos en efectivo recibidos del DNP, en la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS y la subcuenta 290201-En administración, de la cuenta 2902-RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN. Lo anterior con independencia de las homologaciones que ENTerritorio realice para efectos de reportar información a otros entes de supervisión y control."

Analizados los contratos y/o convenios, suscritos entre FINAGRO y las diferentes entidades del Gobierno Nacional para la administración de recursos, se observa que los siguientes saldos no se encuentran registrados en los Estados Financieros reportados por FINAGRO a la Contaduría General de la Nación, y los registros no reflejan la dinámica contable establecida por la Contaduría General de la Nación en el concepto 2020200055581 del 20-10-20.

Tabla No. 2
 RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACION POR FINAGRO
 POR CONTRATO Y/O CONVENIO

| No. | Nombre Programa Administrado | Normatividad – Contrato y/o Convenio | Total Recurso Administrado (Miles de Pesos) |
|-----|----------------------------------|--|---|
| 5 | AIS PPTO 2007 | Convenio 001 de 2007 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 17,604 |
| 6 | AIS PPTO 2008 | Convenio 016 de 2008 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 4,473,336 |
| 7 | AIS PPTO 2009 | Convenio 004 de 2009 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 2,089,540 |
| 8 | AIS PPTO 2010 | Convenio 040 de 2010 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 1,762,153 |
| 9 | AIS PPTO 2011 | Convenio 066 de 2011 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 149,030 |
| 10 | AIS PPTO 2012 | Convenio 155 de 2012 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 989,033 |
| 11 | AIS PPTO 2013 | Convenio 118 de 2013 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 1,123,130 |
| 13 | AIS PPTO 2015 | Convenio 259 de 2015 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 6,021,176 |
| 14 | AIS PPTO 2016 | Convenio 418 de 2016 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 47,129,968 |
| 15 | AIS PPTO 2017 | Convenio 408 de 2017 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 44,211,677 |
| 16 | AIS PPTO 2018 | Convenio 275 de 2018 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 11,868,176 |
| 17 | AIS PPTO 2019 | Convenio 314 de 2019 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 66,720,257 |
| 18 | AIS PPTO 2020 | Convenio 040 de 2020 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 107,429,446 |
| 43 | ALIVIO A LA DEUDA CAFETERA - ADC | Convenio 102 de 2004 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural | 479,008 |
| 31 | CIF PPTO 2013 | Convenio 201 de 2013 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 1,637,161 |
| 32 | CIF PPTO 2014 | Convenio 218 de 2014 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 794,734 |
| 33 | CIF PPTO 2015 | Convenio 258 de 2015 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 2,190,898 |
| 34 | CIF PPTO 2016 | Convenio 861 de 2016 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 3,621,949 |
| 35 | CIF PPTO 2017 | Convenio 445 de 2017 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 552,910 |
| 36 | CIF PPTO 2018 | Convenio 360 de 2018 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 34,668 |

| No. | Nombre Programa Administrado | Normatividad – Contrato y/o Convenio | Total Recurso Administrado (Miles de Pesos) |
|-----|------------------------------|---|---|
| 37 | CIF PPTO 2019 | Convenio 351 de 2019 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 37,115 |
| 38 | CIF PPTO 2020 | Convenio 0411 de 2020 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 1,128,658 |
| 53 | CONVENIO CUNDINAMARCA | Convenio 008 de 2020 con el Departamento de Cundinamarca - Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural | 4,773,130 |
| 52 | CONVENIO PATRIMONIO NATURAL | Convenio 001 de 2019 con Patrimonio Natural fondo para la Biodiversidad y Áreas protegidas. | 500,000 |
| 3 | FAG COMPLEMENTARIO | Convenios con Departamentos y Municipios de cooperación para la financiación de proyectos agropecuarios con garantía FAG – amparados en los artículos 1 y 12 de la Ley 101 de 1993. | 1,616,598 |
| 2 | FAG RECUPERACION | Resolución 2 de 2011 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA. Recursos MADR. | 12,568,154 |
| 42 | FONSAS.A. CONVENIO 005 | Convenio 005 de 2006 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural | 226,555,573 |
| 48 | IAT HASTA CONV 2011 | Convenio 066 de 2011 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural | 3,554,339 |
| 49 | IAT PPTO 2013 - 2014 | Convenio 379 de 2013 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural | 3,496,560 |
| 22 | ICR SUBSIDIO RECUPERACION | Convenio 064ª de 2011 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 82,696 |
| 39 | ICR HASTA CONV 2011 | Convenio 066 de 2011 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural | 998,636 |
| 46 | ICR COMPLEMENTARIO | Convenios con departamentos y municipios. Según el artículo 3 de la Ley 811 del 26 de junio de 2003 FINAGRO puede a través de convenios celebrados con entidades públicas o privadas administrar recursos para la ejecución de programas de financiamiento en el sector agropecuario y rural. | 5,231,249 |
| 19 | LEC MERGENCIA COVID | Convenio 516 de 2020 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 21,758,454 |
| 20 | LEC MINERO | Convenio 583 de 2020 con el Ministerio de Minas y Energía | 2,762,893 |
| 30 | LEC TERRITORIAL CESAR | Convenio 021297de 2019 con el Departamento del CESAR | 2,976,441 |
| 21 | LINEA CREDITO EXPORTADORES | Convenio 098 de 2008 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 1,244,069 |
| 40 | PRAN AGROPECUARIO | Convenio 106 de 1999 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural | 15,745,945 |
| 41 | PRAN CAFETERO | Convenio 113 de 2001 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural | 3,655,873 |
| 12 | AIS PPTO 2014 | Convenio 227 de 2014 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | 1,274,761 |
| 23 | UARIV PPTO 2015 II | Convenio 1229 de 2015 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 33,732 |

| No. | Nombre Programa Administrado | Normatividad – Contrato y/o Convenio | Total Recurso Administrado (Miles de Pesos) |
|--------------|------------------------------|--|---|
| 24 | UARIV PPTO 2015 | Convenio 986 de 2015 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 16,034 |
| 25 | UARIV PPTO 2016 | Convenio 909 de 2016 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 156,204 |
| 26 | UARIV PPTO 2017 | Convenio 1144 de 2017 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 411,691 |
| 27 | UARIV PPTO 2018 | Convenio 482 de 2018 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 886,380 |
| 28 | UARIV PPTO 2019 | Convenio 1072 de 2019 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 1,330,984 |
| 29 | UARIV PPTO 2020 | Convenio 1154 de 2020 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 1,966,622 |
| Total | | | 618,058,645 |

Fuente: Información FINAGRO prueba de Recorrido

Elaboró: Equipo Auditor

Por lo anterior, la entidad no refleja la totalidad de las obligaciones ante terceros, hecho que subestima tanto el pasivo – Recursos Recibidos en Administración, como el activo – Depósitos en Instituciones Financieras – en administración, por valor de \$618.058,6 millones, lo que además afecta la consolidación del Balance General de la Nación. El hecho se debe a la falta de observación de la doctrina contable pública e instrucciones impartidas por la CGN.

Respuesta de la entidad

“Sobre el particular, es importante tener en cuenta la siguiente normatividad aplicable a FINAGRO, entre ellas el numeral 4 del Artículo 230 del Estatuto Orgánico de Sistema financiero EOSF – citado por la Contraloría General de la República - el cual establece:

4. Celebrar contratos o convenios con entidades públicas o privadas nacionales o con organismos multilaterales, para utilizar y administrar recursos propios o externos para la ejecución de programas en cumplimiento de su objeto, sin que esta gestión implique que obre como ente fiduciario. (Subraya fuera de texto)

Igualmente, en el numeral 2.3.7. Reporte de Operaciones a través de encargos fiduciarios del Instructivo No. 001 del 4 de diciembre de 2020 promulgado por la Contaduría General de la Nación, documento que ha sido recurrente año a año por parte de esa Unidad Administrativa Especial se establece:

“En los casos en que se realicen transacciones a través de encargos fiduciarios, el reporte de las operaciones recíprocas se realizará entre la entidad que controla los

recursos, y el tercero (entidad pública) con el que se tenga el derecho o la obligación, y no con la sociedad fiduciaria, de conformidad con el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración, expedido mediante la Resolución 386 de 2018, y modificado por la Resolución 090 de 2020. Para estos efectos, las entidades adoptarán las medidas necesarias conducentes a garantizar la adecuada identificación de las entidades contables públicas intervinientes en las operaciones recíprocas, así como el flujo de la información necesaria para el reporte.” (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con la normatividad citada y en virtud de la naturaleza jurídica de FINAGRO, como entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, los recursos administrados se manejan en contabilidades independientes a la contabilidad propia de la Entidad.

A título de ejemplo, dada la naturaleza y materialidad del Fondo Agropecuario de Garantías FAG, el cual es administrado en una contabilidad independiente y cuyos recursos no provienen del Presupuesto General de la Nación, la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (CGN) lo catalogó como una Entidad Contable Pública sujeta de los reportes a ésta Unidad Administrativa Especial, en consideración a que los recursos de éste Fondo son administrados independientemente de las operaciones propias de FINAGRO.

Igualmente, la Superintendencia Financiera de Colombia ha entendido – con observancia del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - que los recursos administrados por FINAGRO, constituyen fondos independientes a las operaciones propias de la Entidad y en ese sentido ha establecido los mecanismos necesarios para que se establezcan y se reporten dichos fondos en forma independiente de sus operaciones propias. Esto – entre otros aspectos - con el propósito de que los niveles de solvencia, patrimonio técnico, liquidez y demás indicadores propios de las Entidades Financieras que se requieren para el debido control de las entidades supervisadas, no se alteren por la inclusión de recursos administrados.

Este manejo ha sido controvertido en anteriores oportunidades por la Contraloría General de la República, específicamente en lo que tiene que ver con los recursos administrados del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para lo cual, en el año 2016, la CGN emitió un pronunciamiento a dicha entidad – del cual adjuntamos copia (Ver anexo: OFICIO CONTADURIA A MADR 2016) - en el cual entre otros aspectos destacamos:

Otro aspecto a tener en cuenta, es que FINAGRO por su naturaleza jurídica se asimila a una sociedad fiduciaria que está facultada para administrar recursos para el desarrollo de proyectos agropecuarios, los cuales son administrados con total independencia operativa y financiera de los recursos propios de FINAGRO, esta administración se lleva a través de Fondos Cuenta o Encargos Fiduciarios, que no son entidades contables públicas, por lo tanto, no presentan información a la Contaduría General de la Nación.

En virtud de lo anterior, con sujeción a las normas promulgadas específicamente para FINAGRO, la administración de recursos del Gobierno nacional y/o de cualquiera otra entidad pública o privada que destine fondos para la ejecución de programas, se realiza en contabilidades independientes de las que se registran las actividades propias de la Entidad y no son objeto de reporte por parte de FINAGRO a la CGN ya que esa es una obligación de las entidades públicas que entregan dichos recursos tal como lo establece la Resolución 386 de 2018 emitida por ésta Unidad Administrativa Especial.

Para el caso particular no encontramos aplicable a FINAGRO el concepto emitido por la CGR, en atención a que la naturaleza jurídica de ambas entidades no solo no es asimilable, sino que ENTerritorio no está facultada legalmente para administrar recursos, como sí lo está FINAGRO en virtud del Numeral 4 del Artículo 230 del EOSF.

Por lo anterior, no encontramos razonable la aseveración de la CGR en el sentido que no se refleja la totalidad de las obligaciones ante terceros subestimando el pasivo y el activo, ya que no se trata de operaciones propias de la Entidad sino de recursos administrados los cuales – reiteramos - se encuentran registrados y controlados en contabilidades independientes, aspecto que por la naturaleza de la Entidad ha sido reconocido y aceptado por la CGN, razón por la cual solicitamos a la Contraloría respetuosamente el retiro de la observación.”

Análisis de respuesta

FINAGRO argumenta los siguientes aspectos en su respuesta, los cuales son analizados por el equipo auditor:

- Indica como ejemplo del manejo contable el FAG, el cual, la CGN lo catalogó como una Entidad Contable Pública sujeta de los reportes, en consideración a que los recursos de este Fondo son administrados independientemente de las operaciones propias de FINAGRO: La CGR en su observación no reprocha el manejo contable del FAG, sino los registros contables de los recursos administrados a través de contratos y/o convenios interadministrativos entre FINAGRO y entidades públicas.

- Instructivo CGN No. 001 del 4 de diciembre de 2020, numeral 2.3.7. Reporte de Operaciones a través de encargos fiduciarios: En el numeral indicado por FINAGRO, contempla que *“el reporte de las operaciones recíprocas se realizará entre la entidad que controla los recursos, y el tercero (entidad pública) con el que se tenga el derecho o la obligación y no con la sociedad fiduciaria”*: para el caso, FINAGRO es el tercero con el que se tiene el derecho o la obligación, por tanto aplica el reporte de las operaciones recíprocas, adicionalmente, FINAGRO no es sociedad fiduciaria. Aunado a lo anterior, el numeral indicado del instructivo, no hace referencia a los saldos de recursos en administración a través de contratos interadministrativos y la única excepción de reporte que contempla es con la entidad ICETEX.
- La Superintendencia Financiera de Colombia ha establecido los mecanismos necesarios para que se establezcan y se reporten dichos fondos en forma independiente de sus operaciones propias: La CGR no se pronuncia sobre los reportes a la Superfinanciera sino sobre los reportes a la CGN.
- Pronunciamiento de la CGN del año 2016 al MADR respecto a operaciones recíprocas: Este concepto es en contexto del marco normativo anterior, ya que se expidió con fecha anterior a la Resolución 037 de 2017 de la CGN¹¹, que regula el marco normativo vigente.
- No aplicación a FINAGRO el concepto emitido por la CGR, en atención a que la naturaleza jurídica de ambas entidades no solo no es asimilable, sino que ENTerritorio no está facultada legalmente para administrar recursos, como sí lo está FINAGRO en virtud del Numeral 4 del Artículo 230 del EOSF: La CGR no emite conceptos en materia contable. En cuanto a la facultad de ENTerritorio para administrar recursos, se encuentra establecida en el Decreto 288 de 2004, artículo 3. Funciones, numeral 3.6 *Celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos.* (Subrayado fuera de texto), de manera que la analogía es válida.

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura como hallazgo para efectos de informe.

¹¹ Por la cual se regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público

Hallazgo No. 2.2 (H-9) - Cálculo de la Cartera sustitutiva para inversión forzosa

Ley 1753 de 2015 - ARTÍCULO 133.

Integración de Sistemas de Gestión. Intégrese en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de que trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado.

“FINAGRO, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, por el cual se integran los Sistemas de Gestión, Gestión de la Calidad, y de Desarrollo Administrativo, y con el compromiso de mejorar continuamente la gestión de los productos y servicios que ofrece a sus grupos de valor, y el relacionamiento con sus grupos de interés, tiene implementado un Sistema Integrado de Gestión – SIG. Dicho sistema se encuentra adecuado a los requisitos establecidos en las normas ISO 9001, ISO 14001, efr 1001-1, el Decreto 1072 de 2015 de Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el trabajo, aspectos requeridos por el Modelo Estándar de Control Interno -MECI del Decreto 943 de 2014 y en el Manual Operativo del Sistema de Gestión Modelo Integrado de Planeación y Gestión, entre otros requisitos de cumplimiento legal para la administración de riesgos, el servicio de atención al consumidor y otros.

Autogestión: *Capacidad de la Entidad para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la Constitución, la ley y sus reglamentos.*

Autorregulación: *Capacidad de la Entidad para desarrollar y aplicar en su interior, métodos, normas y procedimientos que permitan el desarrollo, implementación y fortalecimiento continuo del Sistema de Control Interno, en concordancia con la normatividad vigente.*

Calidad: *Está determinada por la capacidad para satisfacer a los clientes, y por el impacto previsto y el no previsto sobre las partes interesadas pertinentes. La calidad de los productos y servicios incluye no sólo su función y desempeño previstos, sino también su valor percibido y el beneficio para el cliente.*

Modelo Estándar de Control Interno –MECI: *Conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los colaboradores de la Entidad y le permite estar siempre atenta a las condiciones de satisfacción de los compromisos*

contraídos con las partes interesadas, garantiza la coordinación de las acciones, la fluidez de la información, la comunicación, anticipa y corrige de manera oportuna las debilidades que se presentan en el quehacer institucional.

Sistema de Gestión de la Calidad: *Sistema de gestión para dirigir y controlar la Entidad y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción de los grupos de interés.”¹²*

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Artículo 229. Régimen Patrimonial y Financiero.

(...) 2. Títulos de Desarrollo Agropecuario. (Ley 16/90; Arts. 15 y 16).

En desarrollo de lo previsto en la letra a. del numeral 1. del artículo 230. del presente Estatuto, FINAGRO, además de los recursos que capte del ahorro privado, contará con los provenientes de la emisión de los "Títulos de Desarrollo Agropecuario". Tales títulos serán suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda legal, deducido previamente el encaje, según lo establezca, mediante normas de carácter general, la Junta Directiva del Banco de la República, organismo que también fijará sus plazos y tasas de interés.

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Artículo 230. Operaciones.

(Artículo modificado por el artículo 4 del Decreto Ley 2371 de 2015).

1. Operaciones autorizadas.

En su condición de organismo financiero y de redescuento y para desarrollar su objeto social, FINAGRO podrá:

1. Captar ahorro interno, mediante la emisión de cualquier clase de títulos, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República, para lo cual podrá administrar directamente las emisiones de títulos o celebrar para este fin los contratos de fideicomiso, garantía, agencia o pago a que hubiere lugar.

2. Celebrar operaciones de crédito externo con sujeción a las disposiciones que reglamenten ese endeudamiento para las entidades financieras.

3. Redescantar en forma individual o global las operaciones financieras que efectúen las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y los demás intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Financiera.

¹² FINAGRO - Manual Del Sistema Integrado De Gestión–SIG / MECI. PROCESO: Gestión De Mejora Continua

Resolución Externa No. 3 del 24 de marzo de 2000, expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, cuyo artículo 5 referido a “**Colocaciones Sustitutivas**” indica que “los establecimientos de crédito podrán computar como colocaciones sustitutivas para el cumplimiento de su requerido de inversión el valor de la cartera agropecuaria otorgada con recursos propios que, además de cumplir con los requisitos que señale la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para el redescuento de los préstamos en FINAGRO, no se encuentre en mora y reúna las condiciones financieras contempladas en la presente resolución..” y cita 8 numerales referidos a porcentajes de cartera vigente según tipo de productor y fecha de desembolso. Además, en los párrafos del artículo fija otras condiciones.

De conformidad con las normas citadas, la principal fuente de recursos de FINAGRO es la inversión en Títulos de Desarrollo Agropecuario – TDA’s, que deben suscribir las instituciones financieras; el valor de esta inversión lo determina la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC con base en la información reportada por los establecimientos de crédito obligados a dicha suscripción y el reporte de FINAGRO sobre el requerido de inversión, según las reglas fijadas en la citada Resolución del Banco de la República.

Sobre este monto se realiza el cómputo de la cartera sustitutiva, de que trata el artículo 5, para determinar el valor de la inversión forzosa. La CGR observa que, de acuerdo con los archivos suministrados por la entidad, tanto en la prueba de recorrido como en respuesta a los requerimientos de información así como en los repositorios a los que tuvo acceso el equipo de trabajo, el cálculo del valor promedio de la cartera sustitutiva, que será descontado de la inversión obligatoria, no cuenta con la suficiente información ni con una metodología técnica documentada con la que se promedian y obtienen los valores, de manera que se pueda determinar el cumplimiento de las condiciones fijadas por el Banco de la República en la Resolución 3 de 2000 y sus posteriores modificaciones.

Lo anterior, debido a un inadecuado monitoreo de control interno y debilidades en el proceso de gestión de mejora continua, por lo cual, existe incertidumbre respecto a que los cálculos realizados correspondan a la realidad financiera de la cartera sustitutiva y que, con esta metodología, se disminuya la base para la inversión forzosa.

Respuesta de la entidad

FINAGRO en su respuesta indica que:

“Se atendió la información requerida, la cual contiene variables detalladas con las que se valida el computo de la cartera sustitutiva el cual se reporta a cada

intermediario financiero como referencia de validación en el promedio trimestral de la cartera sustitutiva.

Para realizar el cálculo de la ponderación de la cartera sustitutiva se tiene en cuenta lo establecido en la Resolución 3 de 2000 del Banco de la República que en su artículo 5 indica: ...

La ponderación de la cartera sustituta se realiza de manera automática por el aplicativo AGROS en forma mensual...

Para realizar el cálculo, se toma la información que registran los intermediarios financieros en el sistema AGROS de la cartera sustituta respecto de cada obligación de crédito y su respectivo plan de pagos”

Análisis de Repuesta

De acuerdo con lo expresado por la entidad en su respuesta, y tal como lo argumentó la CGR en la observación, la reglamentación emitida por el Banco de la República regula el cómputo de la cartera sustitutiva; el equipo auditor conoce la Resolución No. 3 de 2000 del Banco de la República y sus modificaciones y es claro que, en la misma se fijan condiciones para el citado cálculo. También se entiende que éste puede derivarse del aplicativo AGROS. Sin embargo, dado lo complejo del proceso y los diferentes lapsos para tener en cuenta, es necesario que la documentación del procedimiento garantice la parametrización del sistema y su verificación.

Así mismo, el archivo “*Base con el cálculo de los promedios ponderados trimestrales de la cartera sustitutiva para el computo de la inversión forzosa durante la vigencia 2020*” no contiene la descripción ni la trazabilidad de los cálculos realizados por FINAGRO, de manera que permita verificar y analizar los registros; tampoco es posible identificar los procedimientos en cumplimiento de la normatividad.

Adicionalmente, la entidad informa que, para realizar el cálculo, se toma la información que registran los intermediarios financieros en el sistema AGROS. La CGR ha podido establecer que no existe un punto de control para validar que la información registrada por los intermediarios financieros cumpla las condiciones financieras de que trata el Artículo 5° de la Resolución 3 del Banco de la República. El procedimiento y los respectivos controles son necesarios ante el volumen de la operación; la cartera sustitutiva representó el 73% del total de la cartera de FINAGRO para la vigencia auditada y el 90,7% de los créditos fueron otorgados a grandes productores.

Por lo anterior la observación se mantiene y se configura el hallazgo para efectos de informe.

Hallazgo No. 23 (H-10) - Sobreestimación en el registro de los ingresos por comisiones del FAG Ordinario

Decreto 2270 de 2019. ANEXO TÉCNICO COMPILATORIO y ACTUALIZADO 1 - 2019, DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA NIIF, GRUPO 1. Párrafo 4.68 Ingresos son incrementos en los activos o disminución en los pasivos que dan lugar a incrementos en el patrimonio, distintos de los relacionados con aportaciones de los tenedores de derechos sobre el patrimonio.

POLÍTICA CONTABLE PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS FINAGRO. 5.3 Base Contable de Acumulación (o Devengo) Salvo en lo relacionado con la información sobre flujos de efectivo, FINAGRO y los Fondos Administrados elaborarán sus estados financieros utilizando la base contable de acumulación (o devengo). Cuando se emplea la base contable de acumulación (o devengo), las partidas se reconocerán como activos, pasivos, patrimonio neto, ingresos y gastos (los elementos de los estados financieros), cuando satisfagan las definiciones y los criterios de reconocimiento previstos en el Marco Conceptual para tales elementos.

En la ejecución presupuestal y en los estados financieros del FAG, se encuentra que se registraron ingresos por concepto de comisiones para el FAG Ordinario por la suma de \$103.200.662.875, para la vigencia 2020. Este valor concuerda con la base de datos "Comisiones_2020". Sin embargo, al revisar los registros se encontró que el valor total incluye las comisiones con estado "Anulado por error de elaboración", anulaciones que se realizaron durante la vigencia 2020, sin que se realizaran las notas crédito respectivas.

Tabla No. 3
 RESUMEN BASE DE DATOS COMISIONES_2020

| Estado | Val_estado | Valor Ingresos por Comisiones_2020 |
|--------------------|----------------------|------------------------------------|
| Anulado | Error Elaboracion | 25.616.180 |
| | No Pago comision | - |
| Cancelado | Consolidación | 719.509.620 |
| | Muerte Beneficiario | 225.000 |
| | N/A | 2.163.260.439 |
| | No Reclamado | 3.723.316 |
| | Por Beneficiario | 19.884.878 |
| | Reestructuración | 828.203.834 |
| Siniestrado | No Pagado | 93.657 |
| | Pagado | 479.898.814 |
| | Pendiente Pago | 69.975.733 |
| | Reclamac Incompleta | 2.131.374.447 |
| | Recuperacion Parcial | 8.686.134 |

| Estado | Val_estado | Valor Ingresos por Comisiones _2020 |
|----------------------|------------|-------------------------------------|
| | Recuperado | 4.599.689 |
| Vigente | N/A | 96.745.611.138 |
| Total general | | 103.200.662.879 |

Fuente: FINAGRO BD Comisiones _2020

Elaboró: Equipo Auditor

Por lo anterior, la entidad sobreestimó los ingresos percibidos por comisiones para la vigencia 2020 en la suma de \$25.616.180, esto debido a la falta de seguimiento a las novedades registradas en el aplicativo de Servicios FAG y su posterior comunicación a la dirección de contabilidad.

Respuesta de la entidad

Dentro de los aspectos que señala la entidad tenemos: “*Es así como para el año 2021, habiéndose evidenciado la necesidad de ajustar los valores reportados en los ingresos por comisiones, se realizaron las notas crédito respectivas durante los meses de febrero y abril por el monto de \$25.616.180*”.

Análisis de Repuesta

De acuerdo con la respuesta entregada por FINAGRO, se acepta el hecho que efectivamente se sobreestimaron los ingresos del FAG al no haberse realizado los ajustes contables en la vigencia 2020; por tanto, se mantiene y configura el hallazgo y se define una incorrección no material al sobrestimar los ingresos por comisiones del FAG en la suma de \$25.616.180.

Hallazgo No. 2.4 (H-11) - Recuperación Garantías Grupo Empresarial AMERICAFLOR (IP.2) (D,1)

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”

LEY 610 DE 2000 ARTÍCULO 3: GESTIÓN FISCAL: “Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la

adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

LEY 610 DE 2000 ARTÍCULO 6: DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 126 DEL DECRETO LEY 403 DE 2020

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

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.*
- d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados...”*

RESOLUCIÓN 5 DE 2008 DE LA COMISIÓN NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO

Fondo de Garantías Especial de Exportadores

Artículo 7°. Objeto. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, a través de una cuenta especial que se denominará Fondo de Garantías Especial de Exportadores, otorgará garantías para los créditos otorgados en desarrollo de la presente resolución, independientemente del tipo de beneficiario.

Artículo 8°. Recursos. Para garantizar los créditos se creará una cuenta especial dentro del FAG denominada Fondo de Garantías Especial de Exportadores, que contará con un capital semilla de ciento cincuenta mil millones de pesos (150.000.000.000,00), que podrán corresponder a recursos disponibles o a vigencias futuras apropiadas, y que será manejada de manera independiente del FAG, tanto financiera como patrimonialmente.

Artículo 10. Normatividad aplicable. En los aspectos no contemplados en esta resolución, el Fondo de Garantías Especial de Exportadores se regirá por lo dispuesto en la normatividad vigente del FAG, en especial lo relacionado con la comisión y los requisitos para el pago.

3.7.2 POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECUPERACIÓN - MANUAL DE SERVICIOS FINAGRO 2020

*"Con la solicitud y obtención de la garantía, la entidad otorgante del crédito acepta que en el evento de recibir pagos en dinero o en especie por concepto de recuperación de las garantías pagadas por el FAG, deberá entregar a éste, dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes, la proporción que le corresponda de los valores recobrados, de acuerdo con el porcentaje de la cobertura de la obligación garantizada y hasta concurrencia del monto pagado por el FAG, adicionado con intereses y gastos que se hayan causado y que le sean adeudados, **sin que exista preferencia a favor del intermediario financiero en relación con las sumas recaudadas del deudor.** En caso de que se supere dicho plazo deberá pagar intereses de mora a la máxima tasa legalmente permitida. " **Negrita fuera del texto original***

En desarrollo del ejercicio auditor, la CGR identificó que el Grupo Americaflor adeudaba, con corte a 31 de diciembre de 2019, al FAG \$57.798 millones por \$71.853 millones en garantías pagadas al Banco Agrario de Colombia BAC en el marco del Programa del FAG exportador. Estas garantías tenían una cobertura del 100%. El Grupo Empresarial Americaflor celebró acuerdo de reorganización empresarial bajo la Ley 1116 de 2006, confirmado por la Superintendencia de Sociedades el 26 de febrero del año 2013.

Posteriormente, en sesión del 30 de julio del 2020 la Junta Directiva del Banco con

acta No. 680 emitió voto positivo a la reforma del acuerdo concursal del Grupo Empresarial Américaflor, el cual contempla entre otros aspectos la liberación de garantías de los predios denominados EL LOTE 8 con folio de matrícula No 50C-161995 y EL PEDREGAL con folio de matrícula No 50C-148943, condicionado al pago de \$3.000 millones por parte del avalista del Grupo GALANA INTERNACIONAL S DE RL., y a que el Banco no pierda los privilegios de pago obtenidos dentro del acuerdo de reorganización. Esta decisión se tomó con visto bueno de FINAGRO como se evidencia en correo del 27 de julio de 2020 consignado en el Acta.

El 7 septiembre de 2020, el BAC recibió el pago de la sociedad GALANA INTERNACIONAL S DE RL por valor de \$3.000 millones en cumplimiento a la reforma del acuerdo aprobada por la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, el BAC consignó al FAG el 5 de noviembre de 2020 la suma de \$2.870.5 millones, desconociendo lo señalado en el Manual de servicios de FINAGRO que establece que no puede existir preferencia a favor del intermediario financiero en relación con las sumas recaudadas del deudor, y al ser una garantía con cobertura del 100% la totalidad de los recursos debían ser consignados a favor del FAG.

A continuación, se detalla el comportamiento de las garantías afectadas:

Tabla No. 4
RESUMEN PAGOS GALANA INTERNACIONAL S DE RL

| Nrocert | Nombre | Valor Pagado Por El Fag | Saldo Capital 31/12/2019 | Consignado Avalista | Valor Pagado Al Fag | Diferencia |
|--------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|--------------------|
| 1151701 | C.I. LORAMERICA LTDA | 15.510.431.744 | 12.558.333.828 | 1.407.787.527 | 1.299.020.204 | 108.767.323 |
| 1168017 | C.I. JARDINES DE COLOMBIA LTDA | 1.744.360.571 | 1.412.356.711 | 1.592.212.473 | 1.412.356.711 | 20.684.788 |
| 1168016 | C.I. JARDINES DE COLOMBIA LTDA | 747.583.101 | 226.407.711 | | 159.170.974 | |
| TOTAL | | | | 3.000.000.000 | 2.870.547.889 | 129.452.111 |

Fuente: FINAGRO y BAC

Elaboró: Equipo Auditor

Esta situación se debe a las deficiencias del control interno en el seguimiento de los procesos de gestión de recuperación de garantías.

Teniendo claridad sobre la existencia del daño por no recibir en su totalidad los recursos pagados por el avalista, por \$129.452.111, más los intereses que se deben causar hasta la fecha de su consignación al FAG, el equipo auditor solicita la apertura de Indagación Preliminar – IP. De igual forma se mantienen las incidencias administrativas que dieron origen a la observación configurando el hallazgo.

Respuesta de la entidad

Mediante radicado 2021003447 del 29 de abril de 2021, FINAGRO dio respuesta a las observaciones indicando que “*el ofrecimiento del avalista realizado a instancias del trámite que se viene desarrollando ante la Superintendencia de Sociedades se realizó sobre el total del pasivo reconocido del acreedor BAC según acuerdo de reorganización empresarial así:*

Pasivo total BAC según acuerdo Ley 1116

| | | |
|------------------------------------|----------------------|-------|
| PASIVO TOTAL | \$ 62.977.493.666,00 | 100% |
| Pasivo con garantía pagada del FAG | \$ 57.731.760.499,00 | 94,7% |
| Pasivo recursos propios BAC | \$ 5.245.733.167,00 | 5,3% |

En esos mismos porcentajes, y solo en esos mismos, es factible que se reciban y distribuyan los abonos realizados por parte de los acreedores, esto es, al FAG solo le corresponde el 94,7% de lo recibido y no el 100% como se pretende en la interpretación de la CGR.

Por lo anterior, como se puede identificar según la tabla anterior, del porcentaje correspondiente a la participación del FAG dentro del total del pasivo reconocido en el Acuerdo de reorganización celebrado se logró la recuperación de los recursos que correspondían al FAG, obrando conforme a derecho frente al objetivo y finalidad de la Ley 1116 de 2006 de especial protección del crédito al permitir la recuperación conjunta entre FAG y el BAC.

Señalado lo anterior, la actuación adelantada según la oferta del avalista se realizó conforme a derecho con sujeción a las normas del régimen de insolvencia empresarial a instancias del Juez Natural que por la competencia dada por el artículo quinto de la Ley 1116 de 2006, se realizó ante la Superintendencia de Sociedades recibiendo el aval de instancia para proceder de conformidad, informando posteriormente lo actuado.”

Análisis de Respuesta

Sobre la respuesta presentada por FINAGRO, la CGR aclara que no está cuestionando el proceso concursal que se está adelantando al Grupo Americaflor. Lo que se observa es que habiéndose pagado la suma de \$3.000 millones por parte del avalista del Grupo GALANA INTERNACIONAL S DE RL por concepto de garantías ya pagadas por el FAG, FINAGRO no aplique lo dispuesto en su Manual de Servicios, en el sentido de no otorgarle preferencia al intermediario financiero y omitir la exigencia de la recuperación total de ese monto que, de acuerdo con el mismo proceso concursal, constituye derecho sobre garantía ya pagada, dado que su cobertura fue del 100% y así se reconoció en el pago que hiciera el FAG, en

cabeza de FINAGRO, al intermediario.

Por tales razones FINAGRO debió exigir al BAC el pago total de lo recaudado y no aceptar el faltante de \$129.452.111; con dicha aceptación incumplió la regla de su propio Manual de Servicio, según la cual ***no debe existir preferencia a favor del intermediario financiero en relación con las sumas recaudadas del deudor.*** Adicionalmente, incumplió el artículo 15 de la Resolución 2 de 2016, emitida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA, que busca garantizar que se le de prelación al FAG al momento de una recuperación.

En tal sentido, existiendo la obligación legal de Finagro de recaudar los recursos en el porcentaje de la garantía que para el caso es el 100% del pago, la respuesta no desvirtúa lo señalado por la CGR, más aún cuando el mismo manual de servicios de Finagro no contempla ninguna excepción a la regla.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se solicita apertura de indagación preliminar - IP.

Hallazgo No. 2.5 (H-12) - Recuperación de Certificación de Garantías (D.2)

Decreto 2270 de 2019. ANEXO TÉCNICO COMPILATORIO y ACTUALIZADO 1 - 2019, DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA NIIF, GRUPO 1. Párrafo 4.68 “Ingresos son incrementos en los activos o disminución en los pasivos que dan lugar a incrementos en el patrimonio, distintos de los relacionados con aportaciones de los tenedores de derechos sobre el patrimonio.”

POLÍTICA CONTABLE PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS FINAGRO. 5.3 BASE CONTABLE DE ACUMULACIÓN (O DEVENGO)

“Salvo en lo relacionado con la información sobre flujos de efectivo, FINAGRO y los Fondos Administrados elaborarán sus estados financieros utilizando la base contable de acumulación (o devengo). Cuando se emplea la base contable de acumulación (o devengo), las partidas se reconocerán como activos, pasivos, patrimonio neto, ingresos y gastos (los elementos de los estados financieros), cuando satisfagan las definiciones y los criterios de reconocimiento previstos en el Marco Conceptual para tales elementos.”

PROCEDIMIENTO FINAGRO CIERRES PERIÓDICOS DEL EJERCICIO COT-PRO-004 VERSIÓN .2.0¹³

CONDICIONES GENERALES

¹³ <https://FINAGRO.isodoc.co/FINAGRO/Isodoc/inicio.nsf>

“5.3. Para el desarrollo del proceso se debe contar con la información completa de las Áreas proveedoras de información, haberse incluido en el sistema todos los registros contables propios de la Dirección de Contabilidad, cálculos y comprobaciones de razonabilidad de las cifras, así como también la realización de los procesos automáticos de registro contable.

5.4. El análisis de la información contable y tributaria, constituye un proceso esencial e imprescindible dentro del proceso de generación de estados financieros e información financiera, contable y tributaria por cuanto dentro de esta ciencia el criterio y el buen juicio constituyen los cimientos sobre los cuales se soporta la razonabilidad de las cifras.”

ACTIVIDAD 1

“Generar estados financieros o informes contables de prueba... •Obtener información de los aplicativos fuente de información, propios de los procesos misionales y de apoyo proveedores del proceso contable, en los casos en que se tenga acceso. • Realizar indagaciones con los dueños de los procesos misionales o de apoyo involucrados en el proceso contable para cerciorarse de la razonabilidad y completitud de la información, si a ello hubiere lugar.

ACTIVIDAD 4

“Realizar cálculos y operaciones de cierre... Revisar y conciliar cifras entre los diferentes rubros del balance y de correlatividad, cuando haya lugar a ello.”

PROCEDIMIENTO FINAGRO APLICACIÓN DE RECUPERACIONES GAR-PRO-009 VERSIÓN: 3

DEFINICIONES Conciliar: *“Confrontar valores económicos sobre una cuenta bancaria y los valores reportados por deudores, Intermediarios Financieros, Dirección de Back Office y Dirección de Contabilidad.”*

ACTIVIDAD 2

“Conciliar valores consignados “•Acceder a la banca electrónica de Davivienda, para verificar las consignaciones correspondientes al FAG Ordinario y conciliar las consignaciones reportadas. •Verificar las consignaciones reportadas por el Intermediario Financiero que no pertenecen al programa de FAG ordinario para solicitar vía correo electrónico, el reporte a la Dirección de Back Office.”

En desarrollo del ejercicio auditor, la CGR revisó el Estado de Resultados del Fondo

Agropecuario de Garantías – FAG presentado con corte 31 de diciembre 2020, el cual registra ingresos por Recuperación de certificados de garantías por \$17.984 millones; sin embargo, se encontró que la información relacionada con la recuperación de los certificados presenta inconsistencias materiales, descritas así:

1. De la Base de Datos “*Garantías recuperadas a 31 Diciembre 2020,xlsx*”¹⁴ FINAGRO soporta recuperaciones en la vigencia 2020 por \$16.777 millones¹⁵. Siendo evidente la diferencia en relación con la información del estado de resultados. En la solicitud de Información AG 8-1-20 se pidió a FINAGRO aclarar esta situación, obteniendo como respuesta: *“la diferencia sobre los mayores valores (positivos) y menores valores (negativos) entre los registros contables y las tablas de recuperaciones, corresponden a la oportunidad (cronológicamente hablando) del recibo de recursos en la cuenta bancaria, en la contabilidad y la subsecuente identificación de las partidas para su aplicación como recaudo y registro final.”*¹⁶

Debido a la falta de claridad en la respuesta, el equipo auditor solicitó reunión a FINAGRO; la cual se llevó a cabo el 15 de abril de 2020. Allí FINAGRO argumentó que las operaciones faltantes se encontraban registradas en enero de 2021 correspondientes a recuperaciones de diciembre de 2020, esto debido a que el aplicativo de FAG servicios, que registra las recuperaciones, no presenta la información con la misma temporalidad del aplicativo contable – Apoteosys. Al respecto, el equipo de la CGR solicitó la información faltante correspondiente a \$1.208 millones, obteniendo como respuesta una base de datos denominada “*Explicación Numeral 8.xlsx*”¹⁷ en la que se presentan 1.217 operaciones de recuperación por \$2.778 millones sin ninguna clarificación que permitiera identificar las operaciones correspondientes a la diferencia.

2. Se identificaron recuperaciones realizadas en 2019 por \$1.476 millones que figuran en la base de datos “*Garantías recuperadas a 31 Diciembre 2020,xlsx*”, información confirmada con los expedientes de cada recuperación registrada en el aplicativo FAG servicios, sin embargo conforme a explicación presentada en el anterior punto, dichas operaciones debían ser contabilizadas en 2019 y no 2020, generando incertidumbre por saldos de periodos anteriores con lo que se genera un efecto acumulativo, como se muestra en el siguiente cuadro:

¹⁴ Respuesta Solicitud de información AG 8-1-05, Radicado:2021002153 del 19/03/2021

¹⁵ \$16.777.700.884 = Valor al totalizar el valor de la columna M “Recuperación (consignado) T” o la columna Q “Total recuperado” de la base de datos “Garantías recuperadas a 31 Diciembre 2020,xlsx”

¹⁶ Respuesta Solicitud de información AG 8-1-05, Radicado: 2021002858 del 13/04/2021

¹⁷ Correo electrónico Asunto: Complemento numeral 8 del requerimiento AG8 1 13, Vie 16/04/2021 5:32 PM

Tabla No. 5
CERTIFICADOS CON RECUPERACIÓN CONTABILIZADA EN 2020 Y RECUPERADA EN 2019

| Certificados con recuperación contabilizada en 2020 y recuperada en 2019 | | | | | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 137349 | 1283441 | 1917024 | 2238594 | 2486406 | 2769686 | 2096321 | 2682429 | 2935047 | 3099879 | 1384534 |
| 281591 | 1310393 | 1924484 | 2248547 | 2489337 | 2798913 | 2458538 | 2686739 | 2935047 | 3144882 | 1436339 |
| 281592 | 1342436 | 1955130 | 2255436 | 2526912 | 2812089 | 2491822 | 2693341 | 2949013 | 3146848 | 1442633 |
| 281593 | 1437129 | 1969344 | 2265793 | 2532049 | 2830681 | 2495471 | 2697587 | 2950235 | 3282204 | 1393934 |
| 281594 | 1558459 | 1990307 | 2269062 | 2532050 | 2836847 | 2517983 | 2781968 | 2964073 | 1974870 | 1422326 |
| 281595 | 1653827 | 2006118 | 2279038 | 2570427 | 2903450 | 2542067 | 2834821 | 3015261 | 2467241 | 1348775 |
| 281600 | 1710541 | 2071992 | 2291608 | 2585695 | 3001566 | 2558110 | 2865011 | 3022857 | 2610144 | 1405289 |
| 281601 | 1742149 | 2085980 | 2317350 | 2588350 | 3033822 | 2566547 | 2865011 | 3027580 | 2533963 | 1274554 |
| 327294 | 1745911 | 2124213 | 2347238 | 2588365 | 3046301 | 2605656 | 2883913 | 3032263 | 1350933 | 1357494 |
| 366770 | 1771696 | 2222233 | 2356702 | 2655617 | 3085702 | 2616006 | 2888558 | 3067086 | 1570883 | 2483497 |
| 723790 | 1800394 | 2234804 | 2363714 | 2701947 | 3102434 | 2617740 | 2901918 | 3082461 | 1436553 | 2371313 |
| 1007986 | 1877006 | 2235218 | 2480223 | 2720508 | 1923869 | 2643311 | 2901930 | 3088852 | 1471847 | 2197062 |

Fuente: Consulta Aplicativo FAG Servicios

Elaboró: Equipo auditor

3. El Informe de gestión sostenible de FINAGRO 2020 presentan en materia de recuperación del FAG lo siguiente: *“En lo que respecta a recuperaciones, en 2020 el FAG recuperó \$16.570 millones”*
4. En respuesta a la circularización realizada por la CGR, el Banco Agrario de Colombia – BAC informó que los valores consignados por los beneficiarios y trasladados a FINAGRO durante el año 2020, producto de la labor de recuperación de cartera para obligaciones con garantías FAG reconocidas, reportaron el traslado a favor del FAG de \$16.604.8 millones, sin embargo, el saldo reflejado en el aplicativo contable - Apoteosys es de \$13.609.7 millones, presentando una diferencia de \$2.995.1 millones.
5. En la Nota 3 - Efectivo y equivalente al efectivo de los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2020 señala que el saldo en cuentas de ahorro Banco Davivienda es de \$807 millones. No obstante, el extracto del Banco cuenta de ahorros 0000 1056 7709 del mes de diciembre de 2020 presenta como saldo \$4.247.7 millones. De igual forma la nota señala *“A 31 de diciembre de 2020 se presentan partidas conciliatorias por concepto de notas crédito que ascienden a \$3.435.872 y corresponden a abonos o consignaciones que los intermediarios financieros efectúan por pagos de comisiones e IVA por expedición de certificados de garantías y a recuperaciones de siniestros pagados.”*

6. En la Nota 11 – Ingresos no presenta mayor explicación sobre la Recuperaciones de certificados de garantía y se limita a mostrar las mismas cifras que se leen en el estado de resultados.

Lo anterior, se debe a las deficiencias en el control interno, al momento de la aplicación de los procedimientos y principalmente a la inobservancia de la aplicación de conciliaciones entre las áreas responsables del proceso de Gestión de Garantías y Gestión Contable.

Por consiguiente, se afecta la adecuada revelación de información contable, al igual que se afecta el principio de transparencia y el proceso de rendición de cuentas, lo que además genera incertidumbre en la cuenta de Ingresos por Recuperación de certificados de garantías con corte 2020. Al igual, se presenta un riesgo de pérdida de recursos por no registrar la información en libros.

Por lo expuesto la observación tiene presunta incidencia disciplinaria

Respuesta de la entidad

Mediante radicado 2021003447 del 29 de abril de 2021, FINAGRO dio respuesta a las observaciones, reiterando que la diferencia entre el aplicativo FAG Servicios y APOTEOSYS se debe a la falta de interacción de los sistemas remitiendo el anexo “*Conciliación contabilidad dic 2020 y ene 2021.xls*” resaltando que “*En síntesis, el sistema de administración de información del FAG para el registro de los recaudos únicamente permite trabajar las aplicaciones con fecha real y no una anterior; caso contrario al sistema empleado para la contabilidad el cual sí le permite manejar fechas anteriores debido a la apertura de su interfaz, funcionalidades y necesaria conciliación.*”

Respecto a la diferencia entre los saldos contables y la información suministrada por el BAC señalan que “*los valores recuperados por los Intermediarios Financieros no necesariamente son remitidos su totalidad a FINAGRO para aplicación de recaudos sobre los certificados de garantía pagados, por cuanto el Banco recupera un valor determinado sobre el cual transfiere al FAG el porcentaje correspondiente a la cobertura del certificado de garantía del FAG y se reserva el valor correspondiente al porcentaje no cubierto por la garantía del FAG.*” Indicando por último que del “*análisis realizado internamente se puede apreciar una inconsistencia en la información suministrada por el Banco Agrario de Colombia S.A. (BAC)*”.

Análisis de Respuesta

Sobre la respuesta presentada por FINAGRO, la CGR no comparte los argumentos presentados, configurando el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por

los siguientes motivos:

1. La conciliación suministrada no corresponde al proceso normal que debía adelantar FINAGRO entre el área de contabilidad y de recuperación del FAG, de igual forma se puede establecer que se limita a ejercicios aritméticos, pero no se soporta con la información que permita identificar cuales recuperaciones registradas en el FAG Servicios en 2021 corresponden a la contabilidad de 2020.
2. FINAGRO no da explicación a las recuperaciones presentadas en el reporte de 2020 y que el equipo auditor evidenció como realizadas en 2019, al igual que la diferencia en los saldos en bancos registrados en la contabilidad y \$3.435 millones pendientes por conciliar.
3. FINAGRO no aclara las diferencias en la información reportada en su informe de gestión, en relación con la información contable y la generada en el aplicativo FAG Servicios.
4. Finalmente, es importante resaltar que el ejercicio de circularización no se limitó al reporte de las operaciones presentadas por FINAGRO al equipo auditor, sino que también se solicitó al BAC reportar las operaciones que no estuvieran registradas en la base de datos suministrada por FINAGRO, y se reitera que el valor informado por el BAC corresponde al efectivamente consignado por el porcentaje que le corresponde al FAG como lo indicó en su respuesta el BAC. Si bien FINAGRO manifiesta que *aprecia una inconsistencia frente a la información del BAC* no indicó o aportó las evidencias que permitan analizar dicha afirmación.

Hallazgo No. 2.6 (H-13) - Notas a los Estados Financieros FINAGRO

Decreto 2270 de 2019. Anexo técnico compilatorio y actualizado 1-2019, de las Normas de Información Financiera NIIF, Grupo 1. 2. Características Cualitativas de la Información Financiera. 2.12 Los informes financieros representan fenómenos económicos utilizando palabras y números. Para ser útil, la información financiera debe no solo representar los fenómenos relevantes, sino que también representar de forma fiel a la esencia de los fenómenos que pretende representar. En muchas circunstancias, la esencia de un fenómeno económico y su forma legal son las mismas. Si no lo son, el suministro de información solo sobre la forma legal no representaría de forma fiel el fenómeno económico. 2.13 Para ser una representación fiel perfecta, una descripción tendría tres características. Sería completa, neutral y libre de error (...) 2.14. Una descripción completa incluye toda la información necesaria para que un usuario comprenda el fenómeno que está siendo representado, incluyendo todas las descripciones y explicaciones necesarias

(...).

Resolución 441 de 2019 de la CGN. “Por la cual se incorpora a la resolución No. 706 de 2016 la Plantilla para el reporte uniforme de las notas a la Contaduría General de la Nación y la disponibilidad de Anexos de apoyo para su preparación”.

Plantilla para la preparación y presentación uniforme de las notas a los estados financieros.

Resolución 193 de 2020 de la CGN. Por la cual se modifica el Artículo 2° de la Resolución No. 441 de 2019 y se adiciona un párrafo al artículo 16 de la Resolución 706 de 2016. ARTÍCULO 1°. Modificar el Artículo 2° de la Resolución 441 de 2019, el cual quedará así: (...) PARÁGRAFO 2°. Para las Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, no es obligatoria la presentación de las Notas a los EE.FF. en la estructura uniforme propuesta por la CGN; sin embargo, si presentan una numeración y denominación de las notas diferente, deberán diligenciar como parte integral de sus notas generales, la tabla detallada en el Anexo “Homologación de estructura para empresas cotizantes” que hace parte de la presente resolución.

Revisadas las notas explicativas a los estados financieros y su homologación con la estructura uniforme propuesta por la CGN, se encontraron las siguientes inconsistencias:

Tabla No. 6
INCONSISTENCIA NOTAS ESTADOS FINANCIEROS FINAGRO

| Nota CGN | Nota FINAGRO homologada | Observación |
|--|---|--|
| Nota 4. Resumen de Políticas Contables | Nota 2 – Numeral 2.4. Resumen de las Políticas Contables Significativas | De acuerdo con la plantilla para el reporte uniforme de las notas de la CGN, en esta nota se incluye el listado de notas que no le aplican a la entidad, lo cual no se encuentra en el cuerpo de la Nota 2 de FINAGRO. |
| Nota 16. Otros Derechos Y Garantías | No aplica para FINAGRO | Revisado el anexo a la Nota 16 de la resolución 193 de 2020 de la CGN, dentro de esta se incluye la cuenta “Activos Mantenedidos para la Venta”, por lo cual, aplica para FINAGRO, homologada con la Nota 7. |
| Nota 26. Cuentas de Orden (Otras) | Nota 20 – Cuentas de revelación de información financiera Cuentas contingentes y cuentas de control | En la homologación falta incluir la Nota 21 de FINAGRO. |

Fuente: Notas Estados Financieros FINAGRO

Elaboró: Equipo Auditor

Adicionalmente, en la Nota 22. Recursos Administrados del Gobierno Nacional, falta

información con respecto al valor total por cada recurso administrado al cierre de la vigencia, plazo de ejecución cuando aplica, entre otros aspectos.

Esta situación se ocasiona por la omisión de información adicional de acuerdo con el marco normativo y a las instrucciones impartidas por la CGN, por lo cual, la información contenida en los Estados Financieros no tiene los elementos necesarios para la comprensión por parte de los usuarios para la toma de decisiones, en los aspectos observados.

Respuesta de la entidad

Para dar respuesta a las observaciones planteadas consideramos necesario mencionar lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 2 de la Resolución 441 de 2019 expedida por la Contaduría General de la Nación, modificado por el Artículo 1 de la Resolución 193 del 3 de diciembre de 2020 el cual menciona:

PARÁGRAFO 2º. Para las Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, que Captan o Administran Ahorro del Público, no es obligatoria la presentación de las Notas a los EE.FF. en la estructura uniforme propuesta por la CGN; sin embargo, si presentan una numeración y denominación de las notas diferente, deberán diligenciar como parte integral de sus notas generales, la tabla detallada en el Anexo “Homologación de estructura para empresas cotizantes” que hace parte de la presente resolución. (Subrayado fuera de texto)

Igualmente, el Parágrafo 2 del Artículo 2 de la Resolución 037 de 2017, igualmente emitida por la Contaduría General de la Nación establece:

Parágrafo. Los recursos de las entidades relacionadas anteriormente, que sean administrados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, distintas de las sociedades fiduciarias, y que no establezcan contractualmente la aplicación del Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, expedido por la Contaduría General de la Nación, prepararán información financiera para fines de supervisión, en los términos que para el efecto establezca la Superintendencia Financiera de Colombia. (Subrayado fuera de texto)

Conforme con la normatividad aquí citada y de acuerdo con el régimen aplicable a FINAGRO, nos permitimos emitir respuesta a cada uno de las observaciones de la Contraloría General de la República:

(...)

Nota 4 CGN. Resumen de Políticas Contables: “La Nota 2 – así como las demás Notas de los Estados Financieros de FINAGRO - se encuentra preparada con base

en las normas promulgadas por la Superintendencia Financiera de Colombia para sus vigiladas, razón por la cual no le es aplicable la directriz impartida por la Contaduría General de la Nación de acuerdo con el Parágrafo 2 del Artículo 2 de la Resolución 037 de 2017, emitida por la Contaduría General de la Nación.”

Nota 16 CGN. Otros Derechos Y Garantías: “Si bien en el anexo de la Resolución 193 no se incluyó la equivalencia de esta Nota de acuerdo con la plantilla establecida por la Contaduría General de la Nación, la información de este tipo de activos se encuentra revelado en la Nota 7 de FINAGRO tal como la Contraloría lo pudo evidenciar. En ese sentido, es evidente que la información existe y fue revelada omitiéndose únicamente su mención en el anexo solicitado por la CGN.”

Nota 26 CGN. Cuentas de Orden (Otras): “De acuerdo con el anexo de equivalencia de notas remitido por FINAGRO a la Contaduría General de la Nación, se incluyó la siguiente información:

| <i>Nota CGN</i> | <i>Nota FINAGRO homologada</i> |
|--|--|
| <i>Nota 26. Cuentas de Orden (Otras)</i> | <i>Nota 20 – Cuentas de revelación de información financiera Cuentas contingentes y cuentas de control</i> |

*Tal como se puede evidenciar, FINAGRO si incluyó la referencia a la **Nota 21** – Cuentas Contingentes y Cuentas de Control, haciendo falta únicamente lo resaltado en negrilla lo cual corresponde a una desatención involuntaria de forma y no de fondo ya que la Nota fue referenciada de acuerdo las instrucciones impartidas por la CGN”.*

Nota 34 CGN. Efectos de las Variaciones en las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera. “Revisada la tabla publicada como anexo de la Resolución 193 de 2020 por la Contaduría General de la Nación, encontramos que la Nota 34 no es objeto de homologación con respecto de las Notas preparadas por FINAGRO.”

Nota 22 FINAGRO. Recursos Administrados del Gobierno Nacional: “Sobre esta observación, es necesario reiterar que de acuerdo con lo establecido en el Numeral 4 del Artículo 230 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), en su condición de organismo financiero y de redescuento y para desarrollar su objeto social, FINAGRO se encuentra facultado, entre otras cosas, para celebrar contratos o convenios con entidades públicas o privadas nacionales o con organismos multilaterales, para utilizar y administrar recursos propios o externos para la ejecución de programas en cumplimiento de su objeto, sin que esta gestión implique que obre como ente fiduciario.

Que, en virtud de dicha facultad, FINAGRO administra los recursos en contabilidades independientes, las cuales son preparadas con sujeción a la

normatividad impartida por la Superintendencia Financiera de Colombia, aspecto que ha sido reconocido y aceptado por la Contaduría General de la Nación para la Entidades que cotizan en Bolsa o captan o administran recursos del Público.

En ese sentido, los Estados Financieros de cierre de ejercicio de los Fondos Administrados se preparan junto con sus Notas en las cuales se revelan todos los aspectos necesarios para el adecuado entendimiento de la información por terceros y partes interesadas. Vale la pena mencionar que dichos Estados Financieros son auditados y dictaminados por la Revisoría Fiscal e igualmente presentados a la Asamblea General de Accionistas.

Por todo lo anterior, es claro que FINAGRO de acuerdo con el régimen aplicable, dio cumplimiento a la normatividad en relación con las Notas a los Estados Financieros, su homologación y remisión a la Contaduría General de la Nación. Que dichas Notas contienen los atributos de completitud y elementos exigidos por los Órganos de Control y Vigilancia son plenamente comprensibles y en consecuencia no afectan la toma de decisiones por parte de terceros, usuario y partes interesadas en la información.

En ese sentido, muy respetuosamente solicitamos a la Contraloría General de la República el retiro de esta observación ya que carece de sustento fáctico como aquí queda demostrado.”

Análisis de Respuesta

La entidad en su respuesta resalta la no obligatoriedad de presentación de las Notas a los EE.FF. en la estructura uniforme propuesta por la CGN, sin embargo, si es obligatoria la homologación de sus notas cuando presentan una numeración y denominación diferente, de acuerdo con las instrucciones impartidas por la CGN.

Aunado a lo anterior, la CGR considera importante tener en cuenta, por parte de las entidades, que una de las consideraciones de la CGN al incorporar la plantilla para el reporte uniforme de las notas es “*garantizar el cumplimiento con las revelaciones mínimas requeridas por cada marco normativo en las notas a los estados financieros que presentan las entidades públicas (...)*”¹⁸

Así mismo, sobre cada nota a los estados financieros la entidad realiza la explicación, sobre las cuales la CGR realiza el siguiente análisis:

Notas CGN 4 y 16: FINAGRO argumenta que no le son aplicables las directrices impartidas por la CGN, sin embargo, las mismas se encuentran en la plantilla de

¹⁸ Resolución 193 de 2020, párrafo 6 de las consideraciones.

homologación incorporada por la CGN. Además, es importante para los usuarios de la información tener claridad sobre las notas que no le aplican a la entidad, en aras de la transparencia de la información.

Nota CGN 26: FINAGRO acepta que hubo una desatención involuntaria de forma, al no incluir la información completa a homologar.

Nota CGN 34: FINAGRO argumenta que esta nota no es objeto de homologación de acuerdo con la tabla publicada por la CGN. El argumento es aceptado por la CGR y se retira del cuerpo de la observación.

Nota FINAGRO 22: FINAGRO indica que administra los recursos en contabilidades independientes y cada una tiene sus notas independientes. Sin embargo, en las notas de los Estados Financieros de FINAGRO, es importante el detalle de estos recursos administrados al ser un aspecto relevante, para precisar y aclarar al usuario de la información, las obligaciones ante terceros en virtud de cada convenio interadministrativo celebrado con diferentes entidades públicas, entre ellas el MADR y la UARIV.

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura como hallazgo para efectos de informe.

Hallazgo No. 2.7 (H-14) - Notas a los Estados Financieros FAG

Decreto 2270 de 2019. Anexo técnico compilatorio y actualizado 1-2019, de las Normas de Información Financiera NIIF, Grupo 1. 2. Características Cualitativas de la Información Financiera. 2.12 Los informes financieros representan fenómenos económicos utilizando palabras y números. Para ser útil, la información financiera debe no solo representar los fenómenos relevantes, sino que también representar de forma fiel a la esencia de los fenómenos que pretende representar. En muchas circunstancias, la esencia de un fenómeno económico y su forma legal son las mismas. Si no lo son, el suministro de información solo sobre la forma legal no representaría de forma fiel el fenómeno económico. 2.13 Para ser una representación fiel perfecta, una descripción tendría tres características. Sería completa, neutral y libre de error (...) 2.14. Una descripción completa incluye toda la información necesaria para que un usuario comprenda el fenómeno que está siendo representado, incluyendo todas las descripciones y explicaciones necesarias (...).

Resolución 441 de 2019 de la CGN. “Por la cual se incorpora a la resolución No. 706 de 2016 la Plantilla para el reporte uniforme de las notas a la Contaduría General de la Nación y la disponibilidad de Anexos de apoyo para su preparación”.

Plantilla para la preparación y presentación uniforme de las notas a los estados financieros.

Resolución 193 de 2020 de la CGN. Por la cual se modifica el Artículo 2° de la Resolución No. 441 de 2019 y se adiciona un párrafo al artículo 16 de la Resolución 706 de 2016. ARTÍCULO 1°. Modificar el Artículo 2° de la Resolución 441 de 2019, el cual quedará así: (...) PARÁGRAFO 2°. Para las Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, no es obligatoria la presentación de las Notas a los EE.FF. en la estructura uniforme propuesta por la CGN; sin embargo, si presentan una numeración y denominación de las notas diferente, deberán diligenciar como parte integral de sus notas generales, la tabla detallada en el Anexo “Homologación de estructura para empresas cotizantes” que hace parte de la presente resolución.

Revisadas las notas explicativas a los estados financieros y su homologación con la estructura uniforme propuesta por la CGN, se encontraron las siguientes inconsistencias:

Tabla No. 7
 INCONSISTENCIA NOTAS ESTADOS FINANCIEROS FINAGRO

| Nota CGN | Nota FAG homologada | Observación |
|--|--|---|
| Nota 4. Resumen de Políticas Contables | Nota 2 – Numeral 2.4. Resumen de las Políticas Contables Significativas | De acuerdo a la plantilla para el reporte uniforme de las notas de la CGN, en esta nota se incluye el listado de notas que no le aplican a la entidad, lo cual no se encuentra en el cuerpo de la Nota 2 del FAG. |
| Nota 16. Otros Derechos Y Garantías | No aplica | Revisado el anexo a la Nota 16 de la resolución 193 de 2020 de la CGN, dentro de esta se incluye la cuenta “Activos Mantenidos para la Venta”, por lo cual, aplica para el FAG, homologada con la Nota 6. Adicionalmente, en esta nota si bien se describe que tiene provisión al 100%, en la discriminación de las cifras no se incluye restando la cuenta “Deterioro activos no corrientes mantenidos para la venta”. |
| Nota 28. Ingresos | Nota 11 – Ingresos | Falta información detallada de cada ingreso. |
| Nota 26. Cuentas de Orden (Otras) | Nota 14 – Cuentas de revelación de información financiera - Contingentes Nota 14 – Cuentas de revelación de información – control | En la homologación se incluyó la Nota 14 del FAG repetida, en lugar de la Nota 15 que corresponde a las Cuentas de revelación de información – control. |

| Nota CGN | Nota FAG homologada | Observación |
|---------------------|----------------------|--|
| Nota 27. Patrimonio | Nota 10 – Patrimonio | En la nota de Patrimonio, en las cifras discriminados, solo se incluyeron los aportes patrimoniales, sin hacer referencia a las otras cuentas que integran el patrimonio como son las ganancias y pérdidas acumuladas y del periodo. |

Fuente: Notas Estados Financieros FINAGRO

Elaboró: Equipo Auditor

Esta situación se ocasiona por la omisión de información adicional de acuerdo con el marco normativo y a las instrucciones impartidas por la CGN, por lo cual, la información contenida en los Estados Financieros no tiene los elementos necesarios para la comprensión por parte de los usuarios para la toma de decisiones, en los aspectos observados.

Respuesta de la entidad

*Para dar respuesta a las observaciones planteadas consideramos necesario mencionar lo establecido en el **Parágrafo 2 del Artículo 2 de la Resolución 441 de 2019 expedida por la Contaduría General de la Nación, modificado por el Artículo 1 de la Resolución 193 del 3 de diciembre de 2020 el cual menciona:***

PARÁGRAFO 2º. Para las Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, no es obligatoria la presentación de las Notas a los EE.FF. en la estructura uniforme propuesta por la CGN; sin embargo, si presentan una numeración y denominación de las notas diferente, deberán diligenciar como parte integral de sus notas generales, la tabla detallada en el Anexo “Homologación de estructura para empresas cotizantes” que hace parte de la presente resolución. (Subrayado fuera de texto)

*Igualmente, el **Parágrafo 2 del Artículo 2 de la Resolución 037 de 2017, igualmente emitida por la Contaduría General de la Nación establece:***

Parágrafo. Los recursos de las entidades relacionadas anteriormente, que sean administrados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, distintas de las sociedades fiduciarias, y que no establezcan contractualmente la aplicación del Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, expedido por la Contaduría General de la Nación, prepararán información financiera para fines de supervisión, en los términos que para el efecto establezca la Superintendencia Financiera de Colombia. (Subrayado fuera de texto)

Conforme con la normatividad aquí citada y de acuerdo con el régimen aplicable a

FINAGRO, nos permitimos emitir respuesta a cada una de las observaciones de la Contraloría General de la República:

(...)

Nota 4 CGN. Resumen de Políticas Contables: “La Nota 2 – así como las demás Notas de los Estados Financieros de FINAGRO - se encuentra preparada con base en las normas promulgadas por la Superintendencia Financiera de Colombia para sus vigiladas, razón por la cual no le es aplicable la directriz impartida por la Contaduría General de la Nación de acuerdo con el Parágrafo 2 del Artículo 2 de la Resolución 037 de 2017, emitida por la Contaduría General de la Nación.”

Nota 16 CGN. Otros Derechos y Garantías: “Si bien en el anexo de la Resolución 193 no se incluyó la equivalencia de esta Nota de acuerdo con la plantilla establecida por la Contaduría General de la Nación, la información de este tipo de activos se encuentra revelado en la Nota 6 del FAG tal como la Contraloría lo pudo evidenciar. En ese sentido, es palmario que la información existe y fue revelada omitiéndose únicamente su mención en el anexo solicitado por la CGN. Ahora bien, si bien en la Nota 6 no se discrimina el valor del deterioro de estos activos, si se menciona claramente – como lo reconoce la Contraloría General de la República – que dichos activos se encuentran provisionados al cien por ciento (100%) así como también se hace mención directriz impartida por el Órgano autorizado para la constitución de dicho deterioro.

Las Notas son las aclaraciones o explicaciones que se hacen al margen de los estados financieros con la finalidad de precisar, aclarar o explicar algún aspecto relevante. La Nota 6 corresponde a la explicación del rubro “Activos no corrientes mantenidos para la venta” del Estado de Situación Financiera, el cual refleja el valor de dichos activos, así como también su deterioro (...)

Nota 28 CGN. Ingresos: “En cuanto a la falta de información mencionada por la CGR, es importante tener en cuenta que los ingresos del FAG están compuestos básicamente por las comisiones por garantías expedidas, los rendimientos del portafolio de inversiones, depósitos a la vista y las recuperaciones de garantías pagadas. Sin bien en la Nota 2 - Bases de Preparación y Presentación de los Estados Financieros y Principales Políticas Contables se realiza una descripción de algunos de estos ingresos, es posible – para periodos contables futuros detallar más a fondo dicha información”.

Nota 26 CGN. Cuentas de Orden (Otras): “La observación de la CGR corresponde a una imprecisión de transcripción del número de la Nota a la cual se quiso hacer alusión, aspecto que no afecta la intención y la Nota a la cual debe remitirse el usuario de la información ya que el nombre de dicha cuenta corresponde a la Nota

15 – Cuentas de revelación de información financiera – control.”

Nota 27 CGN. Patrimonio: *“Las cuentas de resultados acumulados y del ejercicio, son el resultante de los ingresos y gastos obtenidos a través de los ejercicios anteriores y presente respectivamente. Si bien no se explica dicho resultado neto, cada uno de sus componentes significativos contienen la desagregación y descomposición que permiten al usuario de la información formarse un juicio sobre la situación económica del ente reportado.*

Si bien ello no afecta la razonabilidad de los estados financieros ya que los principales rubros que componen los Estados Financieros cuentan con la descripción necesaria para la interpretación y entendimiento de la información, es viable incluir un detalle de este resultado en futuros periodos contables.”

Nota 34 CGN. Efectos de las Variaciones en las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera: *“Revisada la tabla publicada como anexo de la Resolución 193 de 2020 por la Contaduría General de la Nación, encontramos que la Nota 34 no es objeto de homologación con respecto de las Notas preparadas por FINAGRO.*

Por todo lo anterior, reiteramos nuestra afirmación anteriormente realizada para los Estados Financieros de FINAGRO que es claro que el FAG de acuerdo con el régimen aplicable, dio cumplimiento a la normatividad en relación con las Notas a los Estados Financieros, su homologación y remisión a la Contaduría General de la Nación. Que dichas Notas contienen los atributos de completitud y elementos exigidos por los Órganos de Control y Vigilancia son plenamente comprensibles y si bien se presentan algunas imprecisiones menores de forma en la elaboración de las notas, ello no tiene una incidencia significativa y en consecuencia no afectan la toma de decisiones por parte de terceros, usuarios y partes interesadas en la información.

Con base en el detalle expuesto y las aclaraciones rendidas, respetuosamente solicitamos a la Contraloría General de la República el retiro de esta observación ya que carece de sustento fáctico como se ha demostrado.”

Análisis de Respuesta

La entidad en su respuesta resalta la no obligatoriedad de presentación de las Notas a los EE.FF. en la estructura uniforme propuesta por la CGN, sin embargo, si es obligatoria la homologación de sus notas cuando presentan una numeración y denominación diferente, de acuerdo con las instrucciones impartidas por la CGN.

Aunado a lo anterior, la CGR considera importante tener en cuenta, por parte de las entidades, que una de las consideraciones de la CGN al incorporar la plantilla para

el reporte uniforme de las notas es “*garantizar el cumplimiento con las revelaciones mínimas requeridas por cada marco normativo en las notas a los estados financieros que presentan las entidades públicas (...)*”¹⁹”

Así mismo, sobre cada nota a los estados financieros se realiza la explicación sobre las cuales, la CGR realiza el siguiente análisis:

Nota CGN 4: La entidad argumenta que no le son aplicables las directrices impartidas por la CGN, sin embargo, las mismas se encuentran en la plantilla de homologación incorporada por la CGN. Además, es importante para los usuarios de la información tener claridad sobre las notas que no le aplican a la entidad, en aras de la transparencia de la información.

Nota CGN 6: La entidad indica que, si bien no se realizó la homologación de acuerdo con la plantilla establecida en la CGN, la información se encuentra revelada, adicionalmente, que en el cuerpo del Estado de Situación Financiera se encuentran reflejados el valor de los activos. Sin embargo, al no incluir la información de acuerdo con las indicaciones de la CGN, el usuario de la información contable pública puede tener una lectura incompleta de las cifras reflejadas en los estados financieros.

Nota CGN 28: La entidad da explicación de la composición del ingreso, aunque no lo detalla por rubro, y acepta que para periodos contables futuros detallará más a fondo la información.

Nota CGN 26: La entidad acepta que hubo una imprecisión de transcripción.

Nota CGN 34: La entidad argumenta que esta nota no es objeto de homologación de acuerdo con la tabla publicada por la CGN. El argumento es aceptado por la CGR y se retira del cuerpo de la observación.

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura como hallazgo para efectos de informe.

Hallazgo No. 2.8 (H-15) - Venta de cartera a CISA (IP.3) (D.3)

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.”

¹⁹ Resolución 193 de 2020, párrafo 6 de las consideraciones.

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”

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. *La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.*
- d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados...”*

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

LEY 610 DE 2000 ARTÍCULO 6: DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO; MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 126 DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 " *Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo*

funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

PARÁGRAFO 2 ARTÍCULO 15 DE LA RESOLUCIÓN 2 DE 2016 MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 4 DE 2018 DE LA CNCA: *“Si por providencia ejecutoriada antes de la sentencia que ordene seguir adelante con la ejecución, se llegare a decretar la perención, el desistimiento tácito, la nulidad del proceso o la prescripción, será obligación del intermediario financiero retornar al FAG, dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la providencia respectiva el valor recibido como pago de la garantía, más los rendimientos respectivos valorados a la tasa de interés del respectivo crédito. En caso de que se supere dicho plazo deberá pagar intereses de mora a la máxima tasa legalmente permitida”* La anterior obligación también se encuentra consignada en la Resolución 5 de 2014 de la CNCA

PROCEDIMIENTO FINAGRO: SEGUIMIENTO A LAS RECUPERACIONES

1.OBJETIVO

“Realizar seguimiento a la gestión judicial y extrajudicial desarrollada por los Intermediarios Financieros a los certificados cuyas garantías han sido pagadas por el Fondo Agropecuario de Garantías -FAG y se encuentran en proceso de recuperación, con el fin de optimizar el cumplimiento de las metas de recuperación.”

5.1 Relación de entradas y salidas:

Entradas:

- *Listados de los certificados pagados suministrados por la Dirección de Administración de Garantías.*
- *Información judicial y extrajudicial suministrada por los Intermediarios Financieros.*
- *Propuestas de los deudores, realizadas directamente a FINAGRO o a través de los Intermediarios Financieros.*
- *Informe Judicial.*
- *Información del Deudor (Carpeta, aplicativo e-FAG y aplicativo de Servicios del FAG).*
- *Observaciones a los Intermediarios Financieros, sobre casos puntuales.*

Salidas:

- *Diagnóstico de casos a partir de informes de Intermediario Financieros.*

- *Observaciones a los Intermediarios Financieros, sobre casos puntuales.*
- *Actividades realizadas ante los IF (comunicaciones, reuniones, decisiones).*
- *Comunicación sobre análisis y observaciones a los IF.*

PROCEDIMIENTO FINAGRO VENTA DE CARTERA A CISA GAR-PRO-008 VERSIÓN 2

1. OBJETIVO

“Adelantar el proceso de venta de las obligaciones generadas por pago de las garantías FAG, sobre las cuales se realizó el proceso de seguimiento y se encontró que no existen posibilidades viables de recuperación por el monto, en razón a la imposibilidad de localizar al usuario o por su insolvencia.”

2. ALCANCE

“Inicia con la definición de los segmentos de venta de obligaciones y finaliza con el registro del pago del precio pagado por CISA.”

5. CONDICIONES GENERALES

“5.1 Relación de entradas y salidas:

Entradas:

- *Listados de los certificados pagados sobre los cuales se ha hecho gestión y se ha determinado que la imposibilidad de ubicar al usuario, o se encuentra en situación de iliquidez.*
- *Información judicial y extrajudicial suministrada por los Intermediarios Financieros.*
- *Informes de gestión extrajudicial y judicial de las obligaciones a ser recuperadas.*

Salidas:

- *Listado de las obligaciones que son susceptibles de ser vendidas a CISA.*

7. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

ACTIVIDAD 1

“Definir el segmento a vender

- *Definir las políticas de venta.*
- *Determinar la propuesta del segmento a vender, previo análisis de la edad de la cartera, la cuantía, y la posibilidad de recuperación.”*

ACTIVIDAD 2

“Revisar información de obligaciones

- Consolidar y conciliar la información de las obligaciones, remitida por el Intermediario Financiero, con la información del software del FAG.
- Confirmar el cumplimiento de los criterios de validación, entre ellos que el número del certificado, el número del documento de identidad y el nombre coincidan.”

ACTIVIDAD 3

“Gestionar aprobación de la venta

- Remitir la base de datos de las obligaciones a vender a la Vicepresidencia de Garantías y Riesgos Agropecuarios, para su respectiva validación y aprobación.
- Remitir a CISA el listado de las obligaciones a vender, para su valoración, previa aprobación de la Vicepresidencia de Garantías y Riesgos Agropecuarios.
- Recibir y analizar la propuesta de los valores de compra por parte de CISA. Para aprobación o no por parte de la Vicepresidencia de Garantías y Riesgos Agropecuarios.
- Remitir la información de la venta a la Dirección de Contratación para efectuar el perfeccionamiento del contrato de venta”

ACTIVIDAD 4

“Registra el pago

- Realizar el registro del valor recibido por el pago de cada una de las obligaciones, una vez girado el pago por CISA en el aplicativo del FAG”.

En desarrollo del ejercicio auditor y con el fin de evaluar el proceso de venta de cartera, la CGR, revisó el expediente del Contrato Marco Interadministrativo de Compraventa de Cartera 109 de 2019, celebrado entre el Banco de Bogotá S.A., FINAGRO y Central de Inversiones S.A. – CISA. Por medio de este contrato se vendieron 2.876²⁰ obligaciones que tenían un saldo total a capital de \$16.885 millones; CISA pagó por dicha cartera la suma de \$98 millones, es decir, el equivalente al 0,58% del valor del saldo total y del cual el FAG recibió \$72.9 millones. De igual forma se analizó la información suministrada por FINAGRO como respuesta a las solicitudes²¹ de la CGR y la información registrada en el aplicativo FAG servicios.

En el análisis de dicha información se observó que el proceso de venta de cartera

²⁰ Certificados de Garantía Agropecuaria pagados al Banco de Bogotá

²¹ Respuesta: Solicitud de Información AG-8-1-06 Radicado:2021002266 del 19/03/2021
Respuesta: Solicitud de Información AG 8-1-20 Radicado: 2021002858 del 13/04/2021,
Correo electrónico Anexo 1 Banco Bogotá-FINAGRO Jue 15/04/2021 7:30 PM

a CISA, aprobada en acta de Comité Técnico 327 de mayo 1 de 2020, no atendió a los lineamientos legales y de procedimiento adoptados por FINAGRO, como se detalla a continuación:

1. FINAGRO inobservó la aplicación de su Procedimiento *Venta de Cartera a CISA GAR-PRO-008 VERSIÓN 2*, toda vez que no se identifican documentos y análisis que den cuenta del cumplimiento del objeto fijado en él, pese a los citados requerimientos. De igual forma, no se identifica la aplicación de las actividades previstas en el procedimiento, las cuales sirven de control para establecer la adecuada valoración y justificación de venta de la cartera.
2. Al realizar cruces de información entre la base de datos "*Anexo 1 Banco Bogotá-FINAGRO.xlsx*" y la base de datos "*Garantías recuperadas a 31 Diciembre 2020.xlsx*"²² se identifica que de los 2.876 certificados vendidos a CISA 1.170, es decir el 40.7%, presentan algún tipo de recuperación en 2020 superior al valor de la venta. Así, existe incertidumbre sobre si se tuvo en cuenta la viabilidad de la recuperación como criterio técnico relevante para valorar la cartera y decidir la venta.
3. Sumado a lo anterior, en la base de datos "*Anexo 1 Banco Bogotá-FINAGRO.xlsx*" se observa que 37 obligaciones figuran con mora antes del 2019, no obstante, registran valores en la columna "*VALOR DE PAGOS 2019*".
4. Se identifica en el expediente del Contrato, la solicitud de recompra de cartera para 15 obligaciones enviadas por FINAGRO a CISA con fecha 5 de noviembre de 2020; justificada de la siguiente forma: 10 obligaciones por recaudo total y extinción de la obligación antes de la fecha de suscripción del Acta de Venta; 3 obligaciones por aspectos normativos condición reconocida de Víctima y 2 obligaciones por ser de clientes incluidos en procesos de insolvencia persona Natural no Comerciante y Cliente Multi Producto con el Banco. Si bien CISA responde favorablemente el 27 de marzo de 2021, esta situación evidencia la inadecuada valoración de la totalidad de la cartera previa a su venta.
5. Revisada una muestra de 41 expedientes en el aplicativo FAG servicios, no se evidencia ninguna anotación respecto a la venta de la cartera, si bien los certificados figuran con estado "*Siniestrado Recuperados*" no se realizó el registro del valor recibido correspondiente a la venta.
6. El 15 de abril de 2020, en comunicación del Vicepresidente de Soluciones para el Estado de CISA, se evidencia que este presenta propuesta de compra de cartera, la cual fue aceptada tanto por el Banco de Bogotá como por FINAGRO,

²² Respuesta Solicitud de información AG 8-1-05, Radicado:2021002153 del 19/03/2019

tal como consta en comunicación del 29 de abril y acta de comité técnico de FINAGRO del 1 de mayo de 2020, respectivamente.

Sin embargo, en los documentos soporte que integran la carpeta del contrato, no se evidencia que se haya efectuado la valoración de la cartera para la determinación del valor de la compra de dichas obligaciones, ni en el acta de comité técnico de FINAGRO se muestra que se haya hecho un análisis o estudio de la oferta presentada por CISA. En este sentido fue aceptado el valor de la compra de la cartera representada en 2.876 obligaciones, en un porcentaje del 0,58%

7. De acuerdo con la información suministrada por FINAGRO en el Radicado 2021003447 del 29 de abril de 2021, con el que dio respuesta a las observaciones formuladas por la CGR, de las 2.876 obligaciones el 71%, es decir 2.029, cumplirían con los requisitos para ser declaradas prescritas. No obstante, no se evidencia la gestión previa para impulsar los procesos judiciales y evitar el riesgo de prescripción.

De igual forma, al analizar el Anexo B de la citada respuesta, 1.810 obligaciones vendidas cumplirían con el tiempo para su prescripción antes del 31 de diciembre de 2019 y 55 obligaciones cumplirían con el tiempo para su prescripción entre el 1 de enero de 2020 al 1 de mayo de 2020, fecha en la que se llevó a cabo el Comité Técnico en el cual se aprobó la venta de la cartera, como se registra en el Acta 327 de 2020.

En conclusión, el 71% de la cartera objeto de venta a CISA cumpliría con requisitos para ser declarada prescrita, valorada en \$4.525.826.733 y, por tanto, estaría sujeta al cumplimiento del parágrafo 2, del artículo 15 de la Resolución 2 de 2016 en la versión modificada por la Resolución 4 de 2018 de la CNCA. Este hecho pone en evidencia las deficiencias en el seguimiento al intermediario financiero para la gestión de la recuperación de certificados por parte de FINAGRO, como administrador del FAG. Dicho seguimiento es necesario para garantizar la recuperación y permitiría realizar el respectivo análisis previo a la venta de cartera.

Así las cosas, no se evidencia análisis para justificar la venta de los certificados de garantía, como tampoco valoración de la cartera para la determinación del precio de la compraventa y menos para lograr la recuperación en los términos del artículo 15 de la Resolución 2 de 2016.

Lo anterior, se debe a las debilidades en el control interno, al no atender los procedimientos establecidos por la entidad, además de los lineamientos legales, y la valoración de riesgos en materia de recaudo del FAG.

En consecuencia, la decisión de venta de cartera del FAG por parte de FINAGRO, como administrador de los recursos, puede generar el menoscabo y detrimento del patrimonio, al dejar de percibir mayores ingresos por gestión de cartera. La venta de cartera sin una evaluación adecuada constituye una gestión ineficiente, ineficaz y antieconómica en la recuperación de las garantías pagadas; lo que genera una presunta incidencia fiscal por \$16.885.459.565

Por las razones expuestas, lo observado tiene un presunto alcance fiscal y disciplinario.

Respuesta de la entidad

Mediante radicado 2021003447 del 29 de abril de 2021 y radicado 2021003851 del 10 de mayo de 2021, FINAGRO dio respuesta a las observaciones, señalando que el contrato con CISA se encuentra justificado en el marco del artículo 209 de la Constitución Política Colombiana, de igual forma, indica que esa entidad se encuentra facultada por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario CNCA, para vender cartera a CISA, mediante Resolución No. 2 de 2016, artículo 16, *“El FAG estará facultado para vender a CISA las garantías pagadas según sus políticas internas y los análisis correspondientes.”*

Adiciona que *“En virtud de lo anterior y en función de la gestión de costos y beneficios y en aplicación del principio de eficiencia contemplado en el literal a) del artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, FINAGRO, empleando la máxima racionalización en relación costos – beneficio en la gestión fiscal del recurso público del Estado, con el propósito de maximizar el resultado y con menores costos, dando aplicación entonces al principio de economía contemplado en el literal d) del mencionado artículo, optimizando los recursos públicos y procurando el más alto nivel de calidad en los resultados, siendo que la cartera objeto de venta de cartera sujeta a revisión, es de difícil o imposible recuperación, según los soportes del Contrato Marco Interinstitucional y el Acta de Venta No. 1., procedió conforme a la ley celebrando el referido contrato.”* Además, indica que la cartera continúa en cabeza del Estado, de tal forma que el actuar de FINAGRO fue de forma fundamentada y legal.

De igual forma resaltan *“Ahora bien, desde la perspectiva particular del patrimonio del FAG, se debe señalar que la venta de las garantías pagadas a CISA es una iniciativa que ha permitido impulsar los créditos garantizados por la Banca Privada y por esta vía es una medida que ha permitido incrementar las comisiones que son percibidas por el Fondo.*

El análisis de la relación entre el crédito garantizado por intermediarios privados y

la posibilidad de venta a CISA se explica en el hecho de que la recuperación de la totalidad del crédito siniestrado, incluyendo la garantía pagada, está a cargo del intermediario financiero aún después del reconocimiento y pago de la garantía.

El FAG aplica este procedimiento en la medida en que FINAGRO no cuenta con unidades de acción coactiva y por tanto carece del personal necesario para adelantar la cobranza directamente. Ahora bien, esta condición ha afectado históricamente la participación de la banca privada en el financiamiento del pequeño productor, en la medida en que los intermediarios no tienen el interés de continuar con la gestión de estos créditos y preferirían que el FAG adelanté directamente el cobro, aplicando un modelo similar al que ejecuta el Fondo Nacional de Garantías (FNG), así las cosas esta necesidad de los intermediarios se suple con la venta de cartera a CISA en la medida en que cuando se da la transferencia de la cartera cesa totalmente para el intermediario financiero la obligación de gestionar estos créditos. (...) Esta alternativa impulsa el cumplimiento del propósito de política pública del FAG, permite incrementar los ingresos por comisiones del FAG vía mayor crédito garantizado, lo cual propende por la sostenibilidad financiera del Fondo y garantiza la preservación del patrimonio público en la medida en que la entidad que compra la cartera es del estado colombiano.”

Por otra parte, para dar respuesta al punto 1 señalan que el equipo auditor no solicitó de forma explícita la información del desarrollo del procedimiento GAR-PRO-008 Versión 2, adjuntado una serie de anexos que dan cuenta del cumplimiento del procedimiento.

Respecto al numeral 2 de la observación indicó, que *“Para superar la incertidumbre planteada, nos permitimos presentar parte de los motivos que sirvieron de soporte a la decisión de venta, en los cuales, la probabilidad de recuperación fue un factor determinante estudiado no solo por FINAGRO, sino por el mismo comprador (CISA) que, de conformidad con la normatividad aplicable, es uno de los requisitos de procedibilidad previo a la compra de cartera.*

Como se establece en el procedimiento CISA GAR-PRO-008 Versión 2, la definición del segmento de cartera de crédito a vender debe contemplar la posibilidad de recuperación por lo cual, producto del estudio realizado, se obtuvieron los siguientes factores de ponderación:

- *De 2.876 obligaciones, el 71%, es decir 2.029, cumplirían con los requisitos para ser declaradas prescritas.*
- *El 27% de las obligaciones se ubica en el Departamento del Meta, zona de difícil acceso físico y a servicios judiciales.*
- *El precio de compra se origina a partir del comportamiento histórico de recuperación de las obligaciones individualmente consideradas.*

- *El 99% de la cartera objeto de compraventa no cuenta con codeudor.*
- *Los costos procesales reportados por el Banco para la gestión de cobro ascienden a TRES MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS UN PESOS (\$3'266.201,00) por demanda.*
- *La salvaguarda de los costos estatales con la saturación del sistema de administración de justicia en términos monetarios, propendiendo por su descongestión.*

(...) Ahora bien, resulta pertinente precisar que, de la base de datos entregada al Grupo Auditor, el valor recuperado de los certificados objeto de la compraventa para el 2020 fue de \$48.150.067,00 (representa sólo el 0,29% del valor total de la cartera), cifra que no supera el precio de compra de \$98.525.978,00.”

Respecto al punto 3 señala que las obligaciones relacionadas tienen bajos índices de recuperación que *“en contraposición a los elevados costos asumidos por los Intermediarios que, para el caso del Banco de Bogotá S.A. (Vendedor 1) asciende a TRES MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS UN PESOS, es un factor determinante para su venta que resulta de mayor relevancia para la decisión de venta, frente a la baja recuperación evidenciada”*

Respecto al punto 4 señalan que en el desarrollo del contrato 109 de 2019 se presentan diferentes actividades (Fechas hito), de igual forma resaltan *“que debido a la naturaleza del activo objeto de compraventa (cartera de crédito) la misma presenta un comportamiento dinámico sobre su valor, debido a recaudos, causación de intereses, honorarios entre otros, razón por la cual, se establece dentro del contrato conceptos como fecha de corte, fecha de venta, Entrega Documental, ajustes al precio y fechas de Cierre que permiten tener certeza sobre el objeto de la compraventa Como actividad posterior a la Entrega Documental y teniendo presente la naturaleza del activo, en el Contrato No. 109-2019 se estableció la etapa de ajustes al precio.*

(...) Con lo anterior, se evidencia el adecuado manejo y debido proceder de FINAGRO, que en cumplimiento de los plazos y etapas previstas en el Contrato No.109-2019, adelantó durante todo el ejercicio de compraventa. Es de resaltar que la naturaleza del activo objeto de compraventa no es estático y las situaciones que dan lugar a la recompra ocurren y se identifican de manera posterior a la suscripción del acta de venta”

Respecto al punto 5, señalan que el registro de recaudos en virtud del ejercicio de compraventa de cartera, demanda total certeza y seguridad jurídica para establecer de manera precisa los saldos y estados de las obligaciones en virtud de las leyes

de tratamiento de datos personales y más con reserva bancaria, seguridad que sólo se tiene con la confirmación que El Comprador (CISA) imparte sobre la compra de cada una de las obligaciones individualmente considerada de la cartera objeto de compraventa; razón por la cual así se procedió para respetar las demás condiciones del Contrato.

Respecto al punto 6, FINAGRO presento nuevamente los documentos ya suministrados al equipo auditor, en este caso realiza la explicación de cada uno resaltando *“la etapa de valoración y estudio de la cartera se realizó conforme a derecho, de conformidad con la documentación aportada en la cual se precisa el proceder de FINAGRO y CISA en atención a la Ley y decretos aplicables a la venta de cartera al único colector de activos del Estado”*.

Finalmente, aclara que el ejercicio de recuperación de cartera del FAG está en cabeza de los Intermediarios Financieros, haciendo énfasis en el numeral 3.7.2.2 del Manual de Servicios de FINAGRO:

“3.7.2.2 Subrogación de derechos. FINAGRO, en representación del Fondo Agropecuario de Garantías FAG, se subroga en los derechos que se deriven de la obligación reclamada, hasta la concurrencia de las sumas pagadas, sin perjuicio de lo cual, el abogado contratado por el intermediario financiero continuará representando al FAG por cuenta y a cargo de dicho intermediario financiero.”

Por lo tanto, el FAG (FINAGRO) no incorpora dentro de su gestión, la participación directa mediante apoderados judiciales en los distintos procesos instaurados para la recuperación de recursos, por ende, no cuenta con contratos cuyo objeto sea la administración y gestión de la cartera cuya garantía del FAG ha sido pagada.

Respecto al punto 7, FINAGRO señala que conforme al Convenio Marco mediante el cual se establece el vínculo jurídico entre el FAG y el Intermediario como beneficiario de los certificados de garantías que expide el Fondo, este se obliga a cumplir con el Manual de Servicios y obrar con la mayor diligencia en el seguimiento de las operaciones respaldadas por el FAG, así como en su cobro judicial, cuando ello sea necesario, procurando en este último caso que se decreten y practiquen medidas cautelares efectivas sobre los bienes de los deudores. De igual forma señalan que conforme el artículo 15 de la Resolución 2 de 2016 *“El proceso de recuperación siempre será iniciado por el intermediario financiero a su cargo y costo, como requisito para el pago de la garantía. Una vez operada la subrogación a favor del FAG, el abogado contratado por el Intermediario financiero continuará representando al FAG por cuenta y a cargo del intermediario”*. (Subrayado fuera de texto). Concluyendo que es claro entonces que las obligaciones de cobro, de persecución extrajudicial y judicial de las acreencias respaldadas con el FAG están normativa y contractualmente en cabeza de los intermediarios financieros y no de

FINAGRO.

Adiciona que “Para efectos de brindar una mayor ilustración al Equipo Auditor en relación con la explicación que brinda FINAGRO ante la observación de este punto, es necesario tener en cuenta que el procedimiento que se surte ante las instancias judiciales tiene como finalidad la recuperación de los recursos, a través de la acción ejecutiva de cobro. Por lo tanto, sin que exista posibilidad de recuperación efectiva de recursos, seguir impulsando procesalmente este tipo de procesos no resulta eficiente ni razonable.

(...)

En la dinámica del proceso de cobro ejecutivo, puede ocurrir que no existan medidas cautelares (por no contar con bienes o activos embargables) o que existiendo, dichas medidas no fueron efectivas por cuanto los bienes embargados y rematados no fueron suficientes para cubrir el total de la acreencia; quedando de este modo agotada la posibilidad procesal de gestión de recuperación judicial, sin que sea procedente actuación adicional para lograr el cobro coercitivo mediante dicho proceso.

En todos los casos citados por la CGR, el IF adelantó por su cuenta y diligencia los procesos de cobro y, si transcurrido el tiempo no se ha podido lograr el buen recaudo de las acreencias, no ha sido por inoperancia o falta de gestión judicial de quien tiene la correspondiente obligación.”

FINAGRO resalta que el patrimonio público no se ve afectado con la venta de la cartera, si se tiene en cuenta la aplicación del principio de unidad de caja previsto en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dado que CISA es una entidad pública. De igual forma, insiste que con esta estrategia se logra mayor participación en el FAG por parte de la Banca privada.

Ya haciendo referencia puntual a la cartera que cumpliría requisitos para prescripción al momento de su venta informa: *“ese grupo de las obligaciones seleccionadas para la venta no contaba con la declaratoria de prescripción, toda vez que en términos del artículo 2513 del Código Civil, la prescripción debe ser declarada por parte del Juez previa petición de parte, sin que para el efecto pueda mediar, de manera oficiosa la intervención del Juez.”* Resaltando que *“ con la inclusión del segundo inciso del párrafo segundo del artículo 15 de la resolución No. 2 de 2016, la CNCA reconoce la realidad de los aspectos formales a los cuales están sujetos los procesos judiciales en el país y la imposibilidad en muchos casos de cobro frente a cierta población, ante lo cual incorpora una excepción a la sanción prevista en el primer inciso del párrafo mencionado, de manera que incluye: “siempre que no sea por causas imputables al Intermediario Financiero”, pues este último “no tendrá la obligación de retornar al FAG el valor recibido como pago de*

garantía”; correspondiéndose con el principio general de derecho según el cual nadie está obligado a lo imposible.” y Finaliza señalando que “en complemento con las ideas planteadas, cabe señalar que en procura de superar la falla de mercado por la alta demanda de financiamiento en el sector agropecuario que no contaba con garantías reales, se concibió por el Legislador la figura del FAG, el cual sirve de colateral admisible e idóneo con categoría de alta seguridad como así lo establece el Decreto 1286 de 2020 (Anexo E), razón por la cual, la mayoría de operaciones de crédito que cuentan con la cobertura de las garantías del FAG no contemplan en el ejercicio de originación del crédito, garantías diferentes o adicionales, imposibilitando el recaudo mediante embargo, secuestro y remate de bienes de propiedad de los productores deudores.”

Análisis de Respuesta

De acuerdo con la respuesta, y las normas conocidas por el equipo auditor, se puede establecer que FINAGRO está facultado para realizar la venta de cartera conforme a lo establecido por la CNCA en la Resolución 2 de 2016, además es clara la responsabilidad del intermediario financiero en la recuperación de los valores pagados por el FAG como reconocimiento a las garantías. Sin embargo, al analizar los argumentos y la información suministrada en la respuesta, se encuentra que no se desvirtúan los aspectos observados por la CGR.

Para este análisis, se realiza una discriminación por temas esenciales planteados por FINAGRO, que permiten entender de mejor forma los motivos por los que la CGR considera que no se desvirtúa la observación manteniendo su incidencia disciplinaria y motivando la solicitud de apertura de indagación preliminar.

Principio de unidad de caja:

El artículo 16 del Estatuto General del presupuesto señala *“Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.”*

Sobre este marco normativo, la CGR no comparte la interpretación realizada por FINAGRO en su respuesta, toda vez que por la naturaleza presupuestal del FAG se encuentra deslindado del Presupuesto General de la Nación – PGN y no recibe transferencia de este; de igual forma como se puede establecer en su Estado de Resultados, los ingresos del FAG están discriminados por: Ingresos financieros operaciones de mercado monetario y otros intereses, ingresos por comisiones y honorarios y otros ingresos dentro de los que encontramos la recuperación de certificados de garantía. Siendo incorrecto el planteamiento de FINAGRO, para la aplicación del principio de unidad de caja, ya que CISA al ser el colector de activos del estado no puede devolver este recurso al FAG de forma directa ni indirecta.

Justificación de la venta de cartera a CISA:

FINAGRO en su respuesta justifica su actuar, en la política²³ que busca incentivar la participación de la banca privada en el crédito de los pequeños productores agropecuarios, permitiéndoles vender la cartera del FAG para hacer más atractivo el uso de este colateral, no obstante es importante resaltar que dicha política no se encuentra contenida en los lineamientos de la CNCA, como tampoco en el marco regulatorio o manual de servicios de FINAGRO, careciendo del sustento que permita evidenciar que existe una aprobación por parte de las instancias competentes.

De igual forma, FINAGRO señala que uno de los fundamentos jurídicos para la venta de cartera del FAG a CISA es el artículo 209 de la Constitución Política Colombiana, si bien el artículo establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, sobre la respuesta se puede establecer que el único beneficiado es el Intermediario Financiero, más aún cuando en la información aportada se demuestra la prescripción de más del 70% de las obligaciones, las que en caso de no haber llevado procesos de recuperación de forma diligente obligan a la devolución de los recursos al FAG, tal y como señala el parágrafo 2 del artículo 15 de la Resolución 2 de 2016 modificada por la Resolución 4 de 2018 de la CNCA, esto con sujeción al Código Civil.

Respecto a la obligación de cobro de la cartera del FAG en cabeza del intermediario financiero y el proceso de prescripción de las obligaciones, FINAGRO insiste en que es exclusiva responsabilidad del intermediario financiero al ser quien gestiona la recuperación de la cartera de acuerdo con el Convenio Marco. Sin embargo, es importante señalar que la CGR observó que FINAGRO omite su deber legal de hacer seguimiento en defensa de los intereses del FAG, siendo su obligación que se honre el cumplimiento del marco legal, al igual que las obligaciones de los intermediarios financieros derivadas de los convenios y el reglamento del Manual de servicios en materia de recuperación, por lo cual es objeto de reproche que existiendo la obligación por parte de los intermediarios financieros de gestionar diligentemente la recuperación de la cartera, FINAGRO no realice una adecuada vigilancia y seguimiento de su actuar, e incluso permita que presuntamente evadan sus responsabilidades por medio de la venta de cartera a CISA, justificados en los altos costos en que se verían inmersos y que no existían otras garantías que permitieran la recuperación de los recursos, es claro que la normatividad de recuperación no contiene excepciones o exime de realizar actuaciones diligentes en el cobro de la cartera del FAG a los intermediarios financieros ni establece valores mínimos para el inicio del proceso judicial con el fin de recuperar dicha cartera y de esta forma evitar la prescripción de

²³ Documento de línea de Política (Anexo E), respuesta a observación 1.4, Radicado 2021003447 del 29 de abril de 2021

los derechos.

Incumplimiento de procedimientos:

FINAGRO señala en la respuesta al punto 1 que la información del Procedimiento Venta de Cartera a CISA GAR-PRO-008 VERSIÓN 2, no se solicitó de forma explícita, desconociendo que el día 15 de marzo de 2021 se realizó reunión con el Director de Recuperaciones y su equipo de trabajo, en la cual el equipo auditor de la CGR solicitó que aclararan cómo se evidenciaba el desarrollo del procedimiento en cuestión, a lo cual indicaron que dicha información se encontraba consignada en el contrato de venta de cartera a CISA. Al respecto, el equipo auditor mediante solicitud AG8-1-06 del 17 de marzo de 2021 pidió copia en medio digital del contrato suscrito por FINAGRO con el Banco de Bogotá y CISA para la venta de cartera, requiriendo que se adjuntara la información precontractual y contractual que diera cuenta de la ejecución en 2020. Al no encontrar la información relevante de la ejecución del contrato, se realizó un nuevo requerimiento mediante solicitud AG8-1-20, en la que se pidió la base de datos de la cartera vendida y su justificación, dicha justificación se debería ver explícita en el desarrollo del procedimiento, al igual que cada actividad dentro de los soportes de ejecución del contrato.

Sumado a lo anterior, es importante señalar que un procedimiento es un modo específico de llevar a cabo una actividad o proceso. Es decir, cuando un proceso cuenta con unos pasos establecidos y ordenados de forma secuencial para obtener un resultado, se llama procedimiento. No obstante, la evidencia aportada por FINAGRO en la respuesta no demuestra ninguna secuencia de pasos, encontrando correos en los que pretenden demostrar el cumplimiento del procedimiento pero son de fecha posterior al Acta del 1 de mayo de 2020, por la cual se aprobó la venta de cartera, de igual forma se identifican desviaciones en los procedimientos como incumplimiento de los controles, demostrando el descuido en el análisis de información por parte de FINAGRO, además de otras inconsistencias que se detallan en el siguiente análisis:

ANÁLISIS DE SOPORTES PRESENTADO EN RESPUESTA POR FINAGRO

| ACTIVIDAD | SOPORTE |
|--|-----------|
| Entradas: | |
| <ul style="list-style-type: none"> Listados de los certificados pagados sobre los cuales se ha hecho gestión y se ha determinado que la imposibilidad de ubicar al usuario, o se encuentra en situación de iliquidez. | (Anexo A) |

| | |
|--|--|
| <p>Análisis respuesta (Anexo A) Correo de CISA enviado el jueves, 18 de marzo de 2021 9:29 a. m. adjuntando “Anexo 1A” y “base Anexo 1A”, en ningún archivo se especifica cual es la imposibilidad de ubicar, al usuario o se encuentra en situación de iliquidez. Esta información es la que inicia el procedimiento, por lo tanto, debería ser un archivo originado en FINAGRO y no de CISA, de igual forma no se explica cómo siendo una actividad previa a la propuesta y al Acta de Comité Técnico realizado el 1 de mayo de 2020 e incluso la misma venta de 2020, se suministra un correo posterior fechado en marzo de 2021.</p> | |
| <p>· Información judicial y extrajudicial suministrada por los Intermediarios Financieros.</p> | (Anexo B) |
| <p>Análisis respuesta (Anexo B) Se adjuntó base de datos “Anexo B - Informe Judicial.xlsx”, no contiene diccionario de campos. Se puede identificar otros tipos de novedades: En el Acta 327 de 2020 se aprueba la venta de 2.876 obligaciones, no obstante, el Anexo B, relaciona 1067 obligaciones de las cuales 479 corresponden a números de certificados vendidos equivalente al 16.6% del total vendido. Además, de la información relacionada en los campos no se puede concluir que la deuda sea de difícil cobro, por cuanto no hay informes de apoderado judicial en el que se manifieste de forma explícita.</p> | |
| <p>· Informes de gestión extrajudicial y judicial de las obligaciones a ser recuperadas.</p> | (Anexo C) |
| <p>Análisis respuesta (Anexo C) Se adjuntó base de datos “Anexo C - Informe extrajudicia.xlsx”, no contiene diccionario de campos. Se puede identificar otros tipos de novedades: En el Acta 327 de 2020 se aprueba la venta de 2.876 obligaciones, no obstante, el Anexo C, relaciona 2.629 obligaciones de las cuales 2.339 corresponden a números de certificados vendidos equivalente al 81.3% del total vendido, de igual forma se identifica que 58 obligaciones vendidas no registran ninguna gestión judicial ni extrajudicial. Así mismo, sobre la información relacionada en los campos no se puede concluir que la deuda sea de difícil cobro, al no encontrarse anotación de apoderado que lo certifique. Finalmente, hay 64 certificados con saldo de venta por \$1.551 millones, que no se encuentran registrados en ninguno de los Anexos, esta situación fue objeto de una nueva observación, obteniendo como respuesta dos nuevos anexos con los seguimientos correspondientes, de esta nueva información se pudo identificar que 18 seguimientos extrajudiciales son posteriores al 1 de mayo de 2020 fecha de la aprobación de la venta de cartera a CISA.</p> | |
| <p>Salidas:</p> | |
| <p>· Listado de las obligaciones que son susceptibles (sic) de ser vendidas a CISA.</p> | (Anexo D) |
| <p>Análisis respuesta (Anexo D) Se adjuntó la base de datos se las obligaciones vendidas a CISA, el cual no fue suministrado con el contrato y fue sujeto de solicitud posterior de la CGR durante la ejecución de la auditoría, sobre este es importante aclarar que es construido por CISA y en el mismo se identifican 2 obligaciones con anotación de “Al día” en la columna “ESTADO DE LA OBLIGACIÓN” las que además se pagaron por CISA a \$1 cada una y sumaban más de \$110 millones a saldo de capital</p> | |
| <p>Definir el segmento a vender:</p> | |
| <p>· Definir las políticas de venta.</p> | Anexo Documento de línea de Política (Anexo E) |

| | |
|--|--|
| <p>Análisis respuesta Anexo Documento de línea de Política (Anexo E) Se adjuntó documento denominado “Anexo E - Venta CISA Privados.docx” este documento no contiene ningún registro de control documental del Sistema de Gestión, no se establece su autor y quien lo aprobó. El documento establece que los Intermediarios financieros ven poco atractivo el FAG por cuanto tienen la obligación de gestionar el cobro de la cartera incluidas las garantías pagadas, es así como se les da la opción de vender la cartera a CISA incentivando el uso del FAG. En dicho documento plantean que existe una correlación entre la implementación de esta política y el crecimiento de los ingresos del FAG, no obstante, no se identifica ningún estudio que permita establecer dicha correlación entre las dos variables. Finalmente, dicho documento no guarda relación con las políticas definidas en el Manual de Servicios de FINAGRO o en la Resolución 2 de 2016 expedida por la CNCA y que regula la venta de cartera.</p> | |
| <p>·Determinar la propuesta del segmento a vender, previo análisis de la edad de la cartera, la cuantía, y la posibilidad de recuperación.</p> | <p>(Anexo F)</p> |
| <p>Análisis respuesta (Anexo F) Se adjuntó presentación titulada “Venta a CISA de Obligaciones con Garantías FAG Pagadas Abril 2020” En el que se señala: “El 71 % de las obligaciones cumplirían con los requisitos para ser declaradas prescritas. Así, de 2876 obligaciones, 2029 prescritas. El 27% de obligaciones se ubica en el Meta.” De este aspecto se puede concluir que no existió debida diligencia en el seguimiento de la cartera pues como lo indican se 2.029 obligaciones se encuentran prescritas, es importante señalar que el proceso de recuperación siempre será iniciado por el intermediario financiero, a su cargo y costo, como requisito para el pago de la garantía.</p> | |
| <p>Revisar información de obligaciones:</p> | |
| <p>· Consolidar y conciliar la información de las obligaciones, remitida por el Intermediario Financiero, con la información del software del FAG.</p> | <p>(Anexo G)</p> |
| <p>Análisis respuesta (Anexo G) Correo electrónico del jueves, 11 de junio de 2020 12:43 p. m. Remitido por Profesional de la Dirección de Gestión de Recuperación al Director de Recuperaciones, en dicho correo se envía base de datos saldos actualizados a cierre del día 10 de junio de 2020. No se explica cómo siendo una actividad previa a la propuesta y el acta de Comité Técnico realizado el 1 de mayo de 2020, se suministra un correo del 11 de junio de 2020.</p> | |
| <p>Gestionar aprobación de la venta:</p> | |
| <p>· Remitir la base de datos de las obligaciones a vender a la Vicepresidencia de Garantías y Riesgos Agropecuarios, para su respectiva validación y aprobación.</p> | <p>Copia de correo con el cual se reenvía la base. (Anexo H)</p> |
| <p>Análisis respuesta Copia de correo con el cual se reenvía la base. (Anexo H) Correo electrónico del jueves, 7 de mayo de 2020 4:45 p. m. remitido por el Director de Garantías al Vicepresidente de Garantías, con el Asunto: “Presentaciones e información allegada por la Vicepresidencia de Garantías y Riesgos Agropecuarios y la Dirección de Recuperación ante Comité Técnico de FINAGRO del 1° de mayo de 2020” sobre la información no se identifica ningún archivo que se pueda clasificar como una base de datos, los documentos relacionados con el tema en cuestión, son la presentación del Anexo F y un correo con el costo promedio anual de llevar un proceso judicial remitido por el Banco de Bogotá.</p> | |

| | |
|--|------------------|
| <p>· Remitir a CISA el listado de las obligaciones a vender, para su valoración, previa aprobación de la Vicepresidencia de Garantías y Riesgos Agropecuarios.</p> | <p>(Anexo I)</p> |
| <p>Análisis respuesta</p> <p>Correo electrónico del jueves, 29 de abril de 2021 12:35 p. m. enviado por el Gerente Convenio FNC del Banco de Bogotá al Director de Recuperación de Garantías con el Asunto: “[Adjunto Encriptado] RV: Valoración de cartera compartida”. De este correo se infiere que tiene por envió original otro correo del viernes, 7 de febrero de 2020 03:13 p. m. enviado por el Gerente Convenio FNC del Banco de Bogotá a CISA con el Asunto: “RE: Valoración de cartera compartida”, en el contenido del mensaje indican “De acuerdo con nuestra conversación telefónica, adjunto enviamos el archivo con la estructura establecida por CISA, para la valoración de los créditos de Redescuento Banco de Bogotá-FINAGRO, para que por favor nos ayudes realizando la valoración respectiva.” De igual forma, se identifica una base de datos denominada BASE VENTA 2020-1.xlsx.</p> <p>Sobre la información del “Anexo I” no se puede evidenciar aprobación del Vicepresidente de Garantías de FINAGRO, de igual forma del archivo adjunto del correo enviado a CISA y sobre el cual esté realizó la valoración, se encuentra que de 508 obligaciones que señalan encontrarse el proceso judicial, 23 de estas obligaciones con saldo a capital promedio \$26 millones no informan a CISA número de proceso o juzgado las cuales fueron compradas a \$1.</p> <p>Finalmente, es importante resaltar el descuido e inobservancia frente a las autorizaciones de los funcionarios facultados por FINAGRO dentro del procedimiento, las cuales serían actividades de control en procura de la protección de los recursos públicos del FAG.</p> | |
| <p>· Recibir y analizar la propuesta de los valores de compra por parte de CISA. Para aprobación o no por parte de la Vicepresidencia de Garantías y Riesgos Agropecuarios.</p> | <p>(Anexo J)</p> |
| <p>Análisis respuesta</p> <p>(Anexo J) Correo electrónico del jueves 7/05/2020 12:46 p. m. con el Asunto: “RV: Oferta CISA compra de cartera banco de Bogota con garantía FAG pagadas.” En el que adjuntan 3 documentos: “Parámetros o variables tenidos en cuenta por CISA.docx”, “Modelos CISA.pptx”, y “Covariados CISA.xlsx”. Sobre los dos últimos, estos hacen referencia a partes de los parámetros para el modelo de valoración de cartera, no obstante, no se identifica un documento que permita ver su aplicación en la cartera vendida. Por otra parte, el primer documento “Parámetros o variables tenidos en cuenta por CISA.docx” se puede extraer la siguiente conclusión presentada “Para esta cartera, un 70% de las obligaciones cumplirían con los requisitos para ser declaradas prescritas, CISA tiene como política comprarlas a \$1. En el informe de valoración puedes observar que se establecieron grupos discriminados por: tipología de valoración, tipo deudor, rango saldo de capital, existencia de garantía hipotecaria, región, ciudades capitales... que corresponden a los covariados explicados anteriormente.</p> <p>Vale la pena destacar que el precio de compra se origina a partir del comportamiento histórico de carteras similares dentro de CISA.”</p> <p>De esto se puede concluir que la justificación del precio de compra de la cartera se centra en que el 70% de la cartera esta prescrita o en curso. No obstante, se identifica en la base de datos “Anexo 1 Banco Bogotá-FINAGRO.xlsx” 85 obligaciones sin prescribir por valor de \$4.381 millones vendidas a \$1 cada una, cuando el promedio del saldo a capital es de \$51 millones. Finalmente, no se explica</p> | |

| | |
|--|--|
| <p>como siendo una actividad anterior a la autorización de la venta de la cartera del 1 de mayo de 2020, se adjunta un correo del 7 de mayo de 2020</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> · Remitir la información de la venta a la Dirección de Contratación para efectuar el perfeccionamiento del contrato de venta. · Desarrolla el proceso de Gestión de Contratación y continúa con la actividad. | <p>(Anexo K)</p> |
| <p>Análisis respuesta (Anexo K) Correo electrónico del jueves, 21 de mayo de 2020 6:04 p. m. con Asunto: "ACTA DE INCORPORACIÓN- VENTA DE CARTERA COMPARTIDA" en el que se remite la minuta del acta a la Directora de Contratación. Sin comentarios por el equipo auditor.</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> · Registra el pago: Realizar el registro del valor recibido por el pago de cada una de las obligaciones, una vez girado el pago por CISA en el aplicativo del FAG. | <p>Conforme al procedimiento explicado, el registro sólo se produce al culminar totalmente el proceso.</p> |
| <p>Análisis respuesta Sobre esta afirmación la CGR no la comparte, toda vez que el procedimiento es claro y la factura No. ORDF 56446 del 30/07/2020 que figura en el expediente del contrato ya se encuentra contabilizada como se refleja en el aplicativo Apoteosys, por lo que no es justificable que no se encuentre realizada la misma acción en el Aplicativo FAG Servicios.</p> | |

De todo lo anterior, se puede concluir que la información aportada por FINAGRO no desvirtúa lo observado por la CGR, por el contrario, reafirma el descuido con el que ha actuado en vigilancia de los recursos públicos del FAG, al no cumplir sus procedimientos internos, avalando la venta de cartera a CISA sin realizar los respectivos análisis y en omisión de los controles internos establecidos en sus procedimientos. Además, con su proceder eximió de las obligaciones contractuales que tiene el intermediario financiero de actuar con diligencia para recuperar la cartera del FAG dentro del mandato legal, so pena de devolver la totalidad del valor de los certificados pagados a su favor, lo cual es evidente en que 1.865 obligaciones cumplían requisitos para prescripción sin que se realizaran las debidas actuaciones judiciales previas a su venta.

Por lo que se configura el hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria y se solicita apertura de Indagación Preliminar (IP)

2.3. GOBIERNO DEL DATO

Objetivo 7.

Verificar la estrategia TI para el gobierno del dato y confirmar su aplicación con la evaluación de la calidad del dato contenido en los campos de las bases de datos consultadas durante el proceso auditor.

Introducción

En el marco del artículo 93 del Decreto 403 de 2020, que establece sobre el control de datos e información que:

“Los órganos de control fiscal realizarán actividades de control pertinentes ante la evidencia de deficiencias importantes en la generación y disposición de datos e información pública por parte de los sujetos de control, con el fin de evaluar los procesos y productos relativos a los activos de información, determinar el grado de calidad de los mismos, emitir un concepto sobre la gestión de dichos activos y requerir un plan de remediación cuando sea el caso.”

La Contraloría Delegada del Sector Agropecuario integra en el Plan de Vigilancia Fiscal 2021, el objetivo expuesto para validar el estado de avance de la implementación de la estrategia de Gobierno del Dato²⁴ la cual, incide directamente en la calidad de la información reportada desde las bases de datos soporte de los sistemas de información que acompañan la gestión de los procesos misionales, estratégicos y de apoyo de las entidades del sector.

En Colombia, para las instituciones obligadas, el Gobierno del Dato es un componente TI que hace parte del dominio de “Información” del habilitador transversal “Arquitectura” de la Política de Gobierno Digital.

La ruta de implementación para “Gobierno del Dato” define los aspectos que deben tener en cuenta las instituciones para realizar un adecuado gobierno del dato, con respecto a:

- La definición de critérios estándares para el manejo de los datos por parte de las instituciones, bajo un modelo general de gestión del dato

²⁴ MinTIC: G.INF.06 Guía Técnica de Información - Gobierno del dato

- La presentación de los beneficios generales y el modelo de madurez que se relacionan con la gestión del dato de la gran mayoría de las instituciones del Estado.
- La definición de las actividades generales que deben ser incorporadas en el proceso de gobierno del dato, en particular desde la perspectiva de un modelo federado.

“Gobierno del dato” pretende garantizar la eficiencia operativa (valor para TI), el conocimiento del dato (valor para la función pública) y uso de la información (valor en la transformación) en las instituciones, lo que implica que debe desarrollarse una gestión adecuada sobre:

“... ”

- Gobernanza de datos: Es el ámbito enfocado en identificar los custodios y consumidores del dato, y en ejecutar los requisitos relacionados de cumplimiento y responsabilidad.
- Calidad de datos: Es el ámbito enfocado en el aseguramiento de la calidad para garantizar la prestación de servicios de información e institucionales, a través de la identificación y propuesta de mejoras, la modificación del modelo operativo y la actualización y verificación del cumplimiento de los indicadores de calidad definidos para el dato.
- Migración de datos: Es el ámbito enfocado en el desarrollo de procesos de migración de información, lo cual garantiza y asegura la normatividad implantada y establece como punto de partida la gestión de los datos en la institución.
- Ciclo de vida de datos: Es el ámbito enfocado en asegurar el cubrimiento del enmascaramiento, reducción y archivado de los datos en la institución, soportando el nivel de autoservicio comprometido.
- Administración de datos maestros: Es el ámbito enfocado en el conjunto de procesos y herramientas que define y gestiona de forma consistente las entidades de dato no transaccionales de una institución del sector público.
En este sentido, esta administración busca recopilar, agregar, identificar, asegurar la calidad, la persistencia y distribuir los datos de forma uniforme en dicho contexto.”

En FINAGRO la estrategia de “Gobierno del Dato” avanzó hasta el año 2017. Sin embargo, durante la vigencia 2020 se gestiona el proyecto “Gobierno del dato” con el supuesto de una ausencia de normas internas o externas aplicables para gestionar los datos que apoyan la cadena de valor de la entidad. Seguidamente, se aprueba la ejecución del proyecto sin un marco normativo, sin evaluación financiera y sin el conocimiento institucional sobre el tema.

Resultado de la verificación documental que da cuenta de la gestión del proyecto y, de la validación de la calidad de los datos con respecto a los criterios de

conformidad, completitud, consistencia, portabilidad, comprensibilidad y eficiencia, a las bases de datos entregadas por FINAGRO como apoyo al ejercicio auditor, la CGR relaciona a continuación los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 3.1 (H-16) - Implementación de la Estrategia Gobierno del dato (D.4)

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

Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública: Principios de transparencia, facilitación, celeridad eficacia, calidad de la información.

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

Decreto 415 de 2016, relacionado con la definición de los lineamientos para el fortalecimiento institucional en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones:

Artículo 2.2.35.3 Objetivos del fortalecimiento institucional

” ... 4. Liderar la gestión, seguimiento y control de la ejecución de recursos financieros asociados al portafolio de proyectos y servicios definidos en el plan estratégico de Tecnologías y Sistemas de información...

6. Coordinar las actividades de definición, seguimiento, evaluación y mejoramiento a la implementación de la cadena de valor y procesos del área de tecnologías de la información. Así mismo, atender las actividades de auditorías de gestión de calidad que se desarrollen en la entidad y liderar la implementación y seguimiento a los planes de mejoramiento en materia de tecnología que se deriven de las mismas.

8. Adelantar acciones que faciliten la coordinación y articulación entre entidades del sector y del Estado en materia de integración e interoperabilidad de información y servicios, creando sinergias y optimizando los recursos para coadyuvar en la prestación de mejores servicios al ciudadano

11. Desarrollar estrategias de gestión de información para garantizar la pertinencia, calidad, oportunidad, seguridad e intercambio con el fin de lograr un flujo eficiente de información disponible para el uso en la gestión y la toma de

decisiones en la entidad y/o sector...”

Decreto 620 de 2020 regula las interacciones entre los ciudadanos y la administración pública a través de los medios electrónicos

Artículo 2.2.17.2.1.1. Servicios ciudadanos digitales.

“... 1.1. Servicio de interoperabilidad: Es el servicio que brinda las capacidades necesarias para garantizar el adecuado flujo de información e interacción entre los sistemas de información de las entidades, permitiendo el intercambio, la integración y la compartición de la información con el propósito de facilitar el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, acorde con los lineamientos del marco de interoperabilidad.

MinTIC. Habilitador transversal > Marco de Referencia de Arquitectura v. 2.0. > MGPTI.G.GEN.01 – Documento Maestro del Modelo de Gestión de Proyectos TI

MinTIC. Habilitador transversal > Marco de Referencia de Arquitectura v. 2.0. > Lineamientos del dominio de Información.

MinTIC. Habilitador transversal > Marco de Referencia de Arquitectura v. 2.0. > Información > G.INF.06 Guía Técnica de Información - Gobierno del dato.

MinTIC. Guía de estándares de calidad e interoperabilidad de los datos abiertos del gobierno de Colombia

FINAGRO. Procedimiento GPR-PRO-001 Formulación de proyectos

FINAGRO. Procedimiento GPR-PRO-002 Desarrollo y seguimiento de proyectos

FINAGRO. Documento GPR-DOC-001 Manual para la gestión de proyectos

FINAGRO – Capacitación con la Universidad Pontificia Bolivariana: “Metodología IBM para Gobierno de Datos: 3. Realizar evaluación de madurez

FINAGRO. Repositorio de documentos del proyecto Gobierno del dato.

El ejercicio auditor al proyecto *Gobierno del Dato* se desarrolla sobre los contenidos de los documentos del proyecto ubicados en un repositorio digital, al cual, FINAGRO dio acceso el equipo auditor.

Como resultado de la verificación a la observancia de la normatividad, lineamientos

y rutas de implementación del Estado colombiano²⁵, en lo referente a la gestión del proyecto TI para la implementación de la estrategia de *Gobierno del Dato* en FINAGRO, se evidenció inconformidad con respecto a:

- Aprobación del proyecto sin evaluación financiera

El Comité Técnico de FINAGRO en sesión del 11 junio 2020 aprueba la ejecución del proyecto de *Gobierno del dato* y el cronograma de actividades para el año 2020 sin evaluación de costos y sin el análisis costo / beneficio.

Posteriormente durante la fase de planeación, tampoco se desarrollan las mencionadas actividades. En el documento *Evaluación del presupuesto*²⁶ se registra una asignación de \$387.847.319,99 provenientes de la Gerencia de Planeación (\$236.014.252,77) y de los procesos misionales (\$151.833.067,22) destinados a cubrir el costo de personal equivalente al porcentaje de dedicación de los colaboradores que intervienen en el proyecto.

Se menciona también, que falta por determinar los costos de:

- Una consultoría a contratar por la Gerencia de Tecnología, si se requiere.
- Del personal TI de acuerdo con el tiempo de dedicación.

Adicionalmente, la fuente, asignación, ejecución de los recursos presupuestales y el registro contable de los gastos del proyecto no se almacena en documento alguno del repositorio. Igual sucede con los procesos de contratación adelantados, como son: la capacitación, consultoría y documentación.

De acuerdo con *los informes de seguimiento* al proyecto, el comportamiento presupuestal fue el siguiente:

Tabla No. 8
PROYECTO GOBIERNO DEL DATO DE FINAGRO:
ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL AÑO 2020

| Fecha | Valores en miles \$ | | |
|--------|---------------------|-----------|-------|
| | Asignación | Ejecución | Saldo |
| jul-20 | 387,847 | 48,598 | |
| ago-20 | | 160,075 | |
| sep-20 | 5,876 | | |
| sep-20 | 526,729 | 243,313 | |
| oct-20 | 63,283 | 73,457 | |

²⁵ MinTIC: Política de Gobierno Digital

²⁶ FINAGRO. Repositorio del proyecto >> 1- Planeación, Formulación Proyecto > Formulación de proyectos parte # 6 – Evaluación de presupuesto

| | | | |
|--------|------------------|----------------|----------------|
| nov-20 | | 63,283 | |
| dic-20 | | 63,185 | |
| ene-21 | 121,698 | 101,739 | |
| | 1,105,434 | 753,652 | 351,781 |

Fuente: FINAGRO. Repositorio del proyecto >> 11- Seguimientos: Informes de seguimiento 1 a 27
Elaboró: Equipo auditor

Según información registrada en la tabla anterior, durante la ejecución, se asignan 4 partidas adicionales por valor de \$ 717.586.961, es decir, la inversión inicial se incrementó en un 185%.

No se evidencia la evaluación y aprobación por parte del Comité Técnico de las 4 adiciones ni de los gastos ejecutados.

En los primeros 11 *informes de seguimiento* que dan cuenta de la ejecución del proyecto en los meses de julio, agosto y septiembre de 2020, el destino de los \$215,078,968 ejecutados se desconoce, dado que, siempre acompaña la validación del Presupuesto, la siguiente anotación “*Planeado: \$... por incluir % de nómina y consultoría en caso de requerirse.*”.

A partir del *informe de seguimiento* del 1 octubre 2020 se registra la validación del presupuesto como “*Planeado: \$... Se incluye el valor de la nómina de acuerdo con % dedicación de los colaboradores de la Gerencia de Tecnología, la consultoría y el rubro de documentación.*”

Siendo así las cosas y dado que en las actividades de viabilidad, conceptualización y fase de planeación no se cuantificaron los recursos financieros requeridos para el proyecto se genera incertidumbre con respecto a la asignación, ejecución y registro contable de los recursos financieros del proyecto.

2) Lineamientos de la gestión de proyectos TI: Dominio legal

- Lineamiento MGPTI.LI.LEG.01 - Cumplimiento normativo

La Gerencia de TI²⁷ presentó al Comité Técnico y esta instancia aprobó el proyecto TI “Gobierno del dato” sin considerar las normas, lineamientos y rutas de implementación emitidas por el MinTIC y que deben ser aplicadas a la Gestión de Proyectos TI y a Gobierno del dato.

²⁷ Léase Gerencia de Tecnología

En todos los documentos²⁸ que apoyan la fase de planeación se evidencia la ausencia del marco normativo aplicable a la gestión de proyectos TI y a Gobierno del dato.

Adicionalmente, se evidenció que la Gerencia TI desconoció las directrices de obligatorio cumplimiento del MinTIC desde el inicio del proyecto. En el documento “*Declaración del problema*” afirma sobre el Marco Normativo que

“No existen normas internas o externas aplicables a la gestión de los procesos de la Cadena de Valor de la Entidad, que permitan establecer políticas, normas, directrices y/o reglas de negocio en el desarrollo de los procedimientos y las actividades, a través de las cuales se gestionan los datos”.

Afirmación que pierde validez dado que la Gerencia TI en el PETIC 2018-2020 vigente a la fecha del proyecto, presenta avances relevantes en el tema de *gobierno del dato*²⁹.

- Lineamiento MGPTI.LI.LEG.02 - Banco de proyectos

Se evidenció que el proyecto registrado en el Banco de Proyectos de FINAGRO no es producto de: la planeación estratégica de TI o de la planeación estratégica institucional o de iteraciones de arquitectura empresarial. En el documento del PETIC 2018-2020 presentado y aprobado por Junta Directiva Ordinaria del 24 enero de 2018 con Acta No. 233, el proyecto “Gobierno del dato” no fue considerado.

Igualmente se evidenció que:

Según la Gerente de TI, el PETIC 2018-2020 a la fecha, se encuentra en revisión y actualización para ser integrado al PEI 2020-2022 aprobado³⁰ hace 3 años.

La estrategia que está siendo aplicada trae consigo doble tarea. Por una parte, formalizar el PETIC 2020-2022 para que esté alineado al PEI y por otra, reevaluar y actualizar el PEI 2020-2022 para identificar, asignar e integrar los

²⁸ Documentos soporte de la fase de planeación: Repositorio del proyecto >> 1- Planeación, Formulación Proyecto > OBJETIVO en el análisis de la situación actual Y PROPOSITO.pdf; Acta No 332 Comit, Técnico.pdf; CTE TECNICO acta 332 anexo tecnología Modelo de Gobierno de Datos.pptx; Acta inicio.pdf; EVALUACIÓN DE PRESUPUESTO GOD.pdf; INFORME IDENTIFICACIÓN DE DEL PROBLEMA DE NEGOCIO_BRECHAS_Final 582020.docx; INTERESADOS.pdf; Kick off Gobierno de Datos.pptx

²⁹ CGR Equipo auditor: Ampliar contenido en el presente documento: 3) Lineamientos de la gestión de proyectos TI: Dominio Planeación > - Lineamiento MGPTI.LI.PLA.05 - Gerentes de proyectos calificados literal a. El inventario de productos...

3) Lineamientos de la gestión de proyectos TI: Dominio Planeación > -Lineamiento MGPTI.LI.PLA.05 - Gerentes de proyectos calificados literal a. El inventario de productos...

³⁰ FINAGRO: Junta Directiva del 17 diciembre 2019

recursos necesarios para el PETIC.

- Lineamiento MGPTI.LI.LEG.03 - Documentación de entregables
Los *entregables* planeados³¹ y desarrollados³² que se encuentran documentados en la carpeta del proyecto no cuentan con una metodología de identificación, versionamiento, instancias de aprobación, fecha, autor y formato.

3) Lineamientos de la gestión de proyectos TI: Dominio Planeación

- Lineamiento MGPTI.LI.PLA.03 - Preparación para el cambio de cultura con respecto al gobierno del dato
- FINAGRO. Manual para la gestión de proyectos numeral 6.10 y subsiguientes:
 - “6.10 Definir la Estrategia de Gestión de Cambio*
 - 6.10.1 Diagnóstico de la disposición al cambio*
 - 6.10.2 Alineación de líderes organizacionales*
 - 6.10.3 Desarrollo de líderes de cambio*
 - 6.10.4 Análisis de impacto de cambio*
 - 6.10.5 Comunicación**
 - 6.10.6 Monitoreo de la efectividad de la gestión de cambio”*

Se evidenció la ausencia del plan de preparación para el cambio de cultura organizacional³³ requerido para coordinar la estructura organizacional y los procesos dentro de los componentes del dominio de información: administración del dato, calidad del dato y servicios del dato para que, en la custodia, demanda y aprovisionamiento del dato se obtengan los beneficios propuestos por el proyecto.

- Lineamiento MGPTI.LI.PLA.05 - Gerentes de proyectos calificados
El grupo auditor evidenció que los responsables de gerenciar el proyecto y la gerencia TI incumplieron con los siguientes lineamientos MinTIC:

Dominio Legal

MGPTI.LI.LEG.01 – Cumplimiento normativo

MGPTI.LI.LEG.02 - Banco de proyectos

MGPTI.LI.LEG.03 - Documentación de entregables

Dominio de Planeación

MGPTI.LI.PLA.02 - Gestión de proyectos con componentes de TI

³¹ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 1- Planeación, Formulación Proyecto > Kick off Gobierno de datos.pptx

³² FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 10- Capacitación y Socialización, 11- Seguimientos, 2-Flujos Procesos de Negocio, 3- Datos Maestros, 4- Reglas de Negocio S.I, 15- Dicionarios S.I, 8- Modelo E.R, 6- Datos Críticos, 7- Arquitectura Datos y Aplicativos, 8- Modelo de Gobierno, 9- Monitoreo y Seguridad

³³ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 1- Planeación, Formulación Proyecto

MGPTI.LI.PLA.03 - Preparación para el cambio
MGPTI.LI.PLA.05 - Gerentes de proyectos calificados
MGPTI.LI.PLA.06 - Plan de comunicaciones de proyecto
MGPTI.LI.PLA.07 - Plan de configuración de proyecto
MGPTI.LI.PLA.08 - Actividades paralelas
MGPTI.LI.PLA.09 – Ruta Crítica

Dominio de Ejecución:

MGPTI.LI.EJE.01 - Liderazgo de proyectos de TI
MGPTI.LI.EJE.03 - Repositorio de documentos del proyecto
MGPTI.LI.EJE.04 - Entrega de valor continuo

Dominio de Control

MGPTI.LI.CON.01 - Indicadores de gestión de los proyectos de TI
MGPTI.LI.CON.04 – Bitácora de proyecto

Y de los siguientes incumplimientos:

- No se aportó a las actividades de viabilidad y conceptualización y la fase de planeación del proyecto, los siguientes avances institucionales:
 - a. El inventario de productos que permanecen a la fecha actualizados, que aportaban valor al proyecto en términos de ahorro de tiempo del talento humano y recurso económico. Tal es el caso de los siguientes documentos reportados en el PETI 2018-2020:
 - Catálogo de componentes de información,
 - Catálogo de flujos de información,
 - Catálogo de datos abiertos y georreferenciados
 - Catálogo de los servicios de información.
 - Diccionarios de datos de las bases de datos.
 - Manuales técnicos y de operación de los sistemas de información.
 - El servicio de consulta con la Registraduría Nacional del Estado Civil.
 - El procedimiento para la gestión de la calidad de los Componentes de Información que incluye etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes de información (actualmente no hacer parte de ISODOC).
 - El protocolo para la Generación de Información a Entes Externos que incluye la definición de las directrices para que de manera articulada con las dependencias se establezcan acuerdos que garanticen la calidad de la información. ISODOC TIC-INS-001 fecha publicación: 19 octubre 2016.

- b. La evaluación de madurez para la gestión y gobierno del dato lo que generó una perspectiva equivocada del esfuerzo a desarrollarse y del horizonte establecido para el proyecto.
- c. La valoración de los costos del proyecto y el análisis costo/beneficio.
- El cronograma de actividades³⁴ presenta información alterada en la fecha de “Fin previsto”.

Sustenta la anterior afirmación la siguiente actividad desarrollada por el grupo auditor:

Se selecciono como muestra, el informe de seguimiento del 5 octubre 2020³⁵ que reporta entre otros temas, las *actividades con desviación* y dentro de ellas, *la fecha de vencimiento planeado*. Se encontró que 7 de las 9 *fechas de vencimiento* no coinciden con las reportadas en *Fin previsto* en el Cronograma de actividades.

- Lineamiento MGPTI.LI.PLA.06 - Plan de comunicaciones de proyecto
El plan de comunicación³⁶ no incluye la definición de los canales/tecnología, periodicidad, responsable y formato para las comunicaciones. De igual manera En la carpeta del proyecto no se evidenció la ejecución, control y seguimiento a las actividades del plan de comunicación.
- Lineamiento MGPTI.LI.PLA.07 - Plan de configuración de proyecto
El proyecto no cuenta con directrices de documentación aplicables, por lo que, todos los documentos incluidos los entregables³⁷ no registran identificación, versión, fecha y autoría entre otros.
- Lineamiento MGPTI.LI.PLA.09 - Ruta Crítica
- Lineamiento MGPTI.LI.PLA.08 - Actividades paralelas
En el plan de trabajo, el cronograma aprobado por el Comité Técnico³⁸ difiere del presentado a la CGR³⁹, del registrado en el kickoff del proyecto, del trabajado en la fase de ejecución del proyecto⁴⁰.

³⁴ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 11- Seguimientos > Cronograma GOD 28012021.xlsx

³⁵ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 11- Seguimientos > Seguimiento GOD 01102020.pptx

³⁶ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 1- Planeación,Formulación Proyecto > Formato Formulación de proyectos parte # 2 – interesados (interesados.pdf)

³⁷ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 1- Planeación,Formulación Proyecto > Kick off Gobierno de Datos.pptx

³⁸ FINAGRO: Acta Nro. 332 del comité técnico junio 11 2020

³⁹ FINAGRO: Oficio 2020010220 de fecha 01/12/2020

⁴⁰ FINAGRO: Carpeta del proyecto >> 11- Seguimientos > Cronograma GOD 28012021.xlsx

En todos los cronogramas de trabajo mencionados no se incluye la identificación de la ruta crítica y en la fase de planeación no se evidencia la programación de mecanismos de contingencia para acelerar el retraso de las actividades paralelas y/o las actividades de que hicieron parte de la ruta crítica, hecho que se evidencia en los reportes de seguimiento y en el retraso de la finalización del proyecto:

- Se encontró que el 89% de los 27 de informes de seguimiento reportan en promedio 5 actividades vencidas y el 93% reportan en promedio 10 actividades con desviación de la fecha programada.
- Con respecto a la finalización del proyecto, el Comité Técnico aprobó el plan de trabajo a 31 diciembre 2020 sin embargo en el cronograma de actividades se reporta la fecha de cierre para el 30 marzo 2021 y a la fecha aún sigue en ejecución

Adicionalmente se evidenció que los cambios del cronograma no se encuentran motivados y aprobados por el Comité Técnico/Directivo, instancia de control que aprobó la ejecución del proyecto hasta el 31 diciembre 2020. Igual sucede con las adiciones presupuestales destinadas a su ejecución.

4) Lineamientos de la gestión de proyectos TI: Dominio Ejecución

- Lineamiento MGPTI.LI.EJE.01 - Liderazgo de proyectos de TI

En el repositorio del proyecto no se evidencian las acciones de supervisión de la Gerencia TI. Además, los contenidos de los entregables no referencian los componentes del modelo de arquitectura empresarial que serían impactados por el proyecto definido en el contexto del PETIC 2018 a 2020 vigente durante la ejecución del proyecto.

La Gerencia TI obvió el cumplimiento de las actividades descritas con anterioridad en el desarrollo del *Lineamiento del Dominio Planeación MGPTI.LI.PLA.05 - Gerentes de proyectos calificados* de este documento.

Adicionalmente, se evidenció que la viabilidad y conceptualización del proyecto⁴¹ se realizó en un solo día, el día 30 junio de 2020.

- Lineamiento MGPTI.LI.EJE.03 - Repositorio de documentos del proyecto

El equipo auditor evidenció que el repositorio no se estructuró teniendo en cuenta algún estándar de configuración definido y no almacena todos los elementos (entradas y salidas) de las actividades de viabilidad, conceptualización y fases de planeación y ejecución del proyecto.

⁴¹ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 11- Seguimientos > Cronograma GOD 28012021.xlsx

En el repositorio del proyecto no se almacena la información soporte de:

- a) Modelo de la Arquitectura Empresarial (PETIC 2018-2020) y componentes impactados por el proyecto.
 - b) Diagnóstico del Gobierno del dato en el contexto del modelo de madurez seleccionado⁴².
 - c) Inventario de los avances de la Gerencia TI que aportaban valor al proyecto.
 - d) Los planes (objetivos, metas, indicadores, costos, riesgos) de gestión del riesgo, la configuración, la estrategia de gestión de cambio, el plan de comunicaciones.
 - e) La ejecución de los planes para la gestión del riesgo, la configuración, la estrategia de gestión de cambio y las comunicaciones.
 - f) Los seguimientos, la identificación y el seguimiento a las acciones de mejora.
 - g) Los procesos de contratación de la capacitación, consultoría y documentación.
 - h) La bitácora del proyecto
 - i) Documento del análisis concluyente para:
 - Descartar los criterios de *confidencialidad, relevancia, actualidad, trazabilidad, precisión, portabilidad, credibilidad, comprensibilidad, accesibilidad, eficiencia, recuperabilidad y disponibilidad.*
 - Integrar los criterios de *oportunidad, duplicidad e integridad.*
 - j) Entregables de la consultoría y la gestión de documentación contratadas.
 - k) Entregables sobre la gestión de supervisión de la Gerencia TI al proyecto.
 - l) La participación del equipo del proyecto en la capacitación.
 - m) La asignación y ejecución presupuestal.
 - n) El registro contable.
 - o) El cálculo de costos del talento humano de acuerdo con el porcentaje de tiempo dedicado al proyecto.
 - p) La correspondencia enviada/recibido soporte de las actividades gestionadas.
- Lineamiento MGPTI.LI.EJE.04 - Entrega de valor continuo
El 1 diciembre 2020 FINAGRO informa a la CGR que:

“... se encuentra en la ejecución de un proyecto de Gobierno de Datos, el cual le permitirá contar con un proceso de mejora del conocimiento de su información relevante desde la perspectiva de procesos de transformación como: eficiencia operativa, conocimiento del dato, uso de la información, entre otros...”

El resultado obtenido por la CGR en la validación a las bases de datos recibidas

⁴² Modelo IBM, Modelo MinTIC Gobierno Digital.

sobre los criterios de calidad *conformidad, completitud, consistencia, portabilidad, comprensibilidad y eficiencia* evidenció que la ejecución del proyecto *Gobierno del dato* no ha generado impacto positivo y efectivo sobre la generación y entrega de información de calidad con destino a las partes interesadas de FINAGRO.

5) Dominio del Control

- Lineamiento MGPTI.LI.CON.01 - Indicadores de gestión de los proyectos de TI
En los informes de seguimiento se evidenció el uso de dos indicadores: el indicador de tiempo referido al avance de las actividades ejecutadas con respecto a la planeación y el *indicador del porcentaje de avance de los entregables*⁴³.
No se diseñaron indicadores de alcance, costo y calidad para identificar desviaciones y tomar las acciones correctivas sobre ellos.
- Lineamiento MGPTI.LI.CON.04 – Bitácora de proyecto
Se evidenció en el repositorio del proyecto que no se implementó la bitácora del proyecto para llevar el registro de los hechos importantes que se presentaron en su ejecución. Tal es el caso de las acciones correctivas, acciones de mejora, cambio de tiempo en la ejecución de las actividades, procesos contractuales, entre otros.

6) Criterios de calidad seleccionados por FINAGRO para seguimiento continuo a la calidad del dato

MinTIC: Estándares de calidad e interoperabilidad de los datos abiertos del gobierno de Colombia

En el documento del entregable⁴⁴ “*Modelo de gobierno: Estrategia de gobierno y calidad datos*” se establece que “*Se realizará control y seguimiento de las siguientes dimensiones de calidad de las fuentes de datos: completitud, exactitud, conformidad, oportunidad, duplicidad, consistencia e integridad.*”

No se evidencia el análisis concluyente de las causas por la cuales se decide:

- Descartar los criterios de *confidencialidad, relevancia, actualidad, trazabilidad, precisión, portabilidad, credibilidad, comprensibilidad, accesibilidad, eficiencia, recuperabilidad y disponibilidad.*
- Integrar los criterios de *oportunidad, duplicidad e integridad.*

⁴³ FINAGRO: Respuesta a la observación 3.1 numeral 3.14

⁴⁴ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 8- Modelo de Gobierno > Estrategia Gobierno Datos > Propuesta Estrategia Gobierno 29-01-2021.pptx

7) Ausencia del diagnóstico de capacidades y madurez de la gestión y gobierno del dato para viabilizar el proyecto

En las actividades de viabilidad, conceptualización y fases de planeación y ejecución del proyecto, la Gerencia TI no realizó una evaluación de madurez para la gestión y gobierno del dato.

Por lo que en la fase de planeación se diseña un catálogo de actividades a ser desarrolladas para obtener el conjunto de *entregables* que cubren toda la estrategia.

Esto es una perspectiva equivocada del esfuerzo a desarrollarse y del horizonte establecido para el proyecto porque se desarrolla sin contar con un modelo de referencia para establecer un punto de partida, un punto de llegada y una ruta para avanzar con efectividad.

Las inobservancias evidenciadas son causadas por deficiencias en el proceso de planeación, ausencia de control del nivel de aprobación y el incumplimiento de la normatividad, lineamientos y rutas de implementación establecidas por la política de Gobierno Digital en materia de la gestión de proyectos TI y Gobierno del Dato, por parte de la Gerencia del Proyecto y la Gerencia TI.

Lo anterior ha tenido efectos negativos sobre el proyecto en términos de retrasos permanentes en la ejecución del proyecto, desarrollo de actividades innecesarias, incremento de los costos, ineficacia en el manejo del tiempo y deficiencias técnicas y de calidad que pueden quedar invisibilizadas en los entregables del proyecto. Adicionalmente contraviene los principios eficiencia, eficacia y economía de la vigilancia y el control fiscal.

Respuesta de la entidad

El Anexo 5. Complemento al hallazgo 3.1, adjunta la respuesta completa de la entidad.

Análisis de respuesta

Con oficio de radicado número 2021003447 del 29 abril 2021, FINAGRO entrega respuesta a la observación. A continuación, se resumen sus contenidos y se presenta el análisis desarrollado por el equipo auditor:

Numeral 1. Aprobación del proyecto sin evaluación financiera

Con respecto a los incumplimientos observados, FINAGRO:

- Argumenta que el 11 junio 2020 en Acta, el Comité técnico aprobó “... *cronograma de alto nivel para las actividades a deberían desarrollarse en el 2020 y 2021...*”. Sin embargo, dicha afirmación difiere del contenido del acta donde se menciona que “...*El comité luego de la exposición, aprueba el proyecto de gobierno de datos para FINAGRO y el cronograma de actividades previsto para el presente año...*”. Y se adjunta el cronograma con fecha de terminación del proyecto a 31 diciembre 2020.
- Adjunta el detalle de los \$387.847.320 asignados para la ejecución total⁴⁵ el proyecto por concepto de los costos de los colaboradores de planta de las áreas misionales que participarían en el proyecto)
Adjunta el detalle de los costos del personal de TI enviados el 2 octubre 2020 por la Gerencia de tecnología (en adelante Gerencia TI).

Con respecto al contenido de los documentos mencionados se presenta otra inconsistencia:

Los \$387.847.320 son presupuestados para la duración del proyecto equivalente a 132 días. Mientras que los costos presupuestados para de la Gerencia TI se calcula sobre una duración del proyecto de 148 días.

- Costo, asignación y ejecución presupuestal de la consultoría.
FINAGRO informa que no hubo una consultoría dedicada al proyecto “Gobierno del dato” con presupuesto del año 2020. Sin embargo, esto no se ajusta a la realidad, dado que se encontró:

El contrato 058-2020 con GATI consultores S.A.S con fecha de inicio 22/12/2020 por valor de \$120,904,000 con afectación al rubro presupuestal EG 51309505 otros honorarios y unidad ejecutora Gerencia de Tecnologías y tiene como objeto:

“EL CONTRATISTA se obliga para con FINAGRO a prestar sus servicios de consultoría en gobierno y gestión de datos, asesorando a la Entidad en la implementación y ejecución de las actividades asociadas al Proyecto de Establecimiento del Programa de Gobierno y Gestión de Datos y en la definición de la arquitectura empresarial y del dato para los aplicativos de sistemas de FINAGRO, con el fin de mejorar la calidad y seguridad de la información en la Entidad.”.

- Costo, asignación y ejecución presupuestal de la capacitación.

⁴⁵ FINAGRO: Acta comité técnico No. . Desde 12 junio 2020 a 31 diciembre 2020

FINAGRO informa que “... *hace parte del plan de formación de la Entidad, desarrollado por la Dirección de Talento Humano.*”, adjunta la lista de asistencia⁴⁶ y refiere a la orden servicio 101/2019 que afecto la ejecución presupuestal EG 5190951005 CAPACITACIÓN / 575-19 del año 2019. Y a la ejecución presupuestal del proyecto.

La evidencia presentada no refiere su costo ni el registro de ejecución presupuestal y contable de la misma.

- Costo, asignación y ejecución presupuestal de documentación. Sobre el rubro *documentación* no aparece partida alguna en la ejecución del presupuesto 2020 ni en la relación de contratos y convenios 2020 de FINAGRO.
- Sobre los registros contables del proyecto y la información soporte de las contrataciones la entidad menciona que ellos reposan en la Gerencia TI y en la Dirección de Contabilidad de la entidad.

Al respecto, cabe mencionar que FINAGRO, 1) no los adjunta a su respuesta y 2) la Gerencia del proyecto y la Gerencia TI no los conoce, dadas las contradicciones expuestas sobre el tema y 3) no se evidenciaron informes de seguimiento a los recursos financieros del proyecto.

- En relación con la observación de la CGR sobre la ausencia de evaluación y aprobación, por parte del Comité Técnico/Directivo a las 4 adiciones y a los gastos ejecutados en el año 2020, FINAGRO adjunta los siguientes documentos:
 - 1) Acta Comité Directivo No. 519 del 18 noviembre 2020 numeral 5. *Avance proyecto gobierno de datos, el Comité Directivo “... pide que se mantenga la dinámica de gestión del mismo, superando los inconvenientes reportados...”.*

En su contenido no se aprueba: ampliación al plazo del proyecto, ampliación de los costos por el talento humano y la contratación de la capacitación, consultoría y documentación.

- 2) Acta Comité Directivo No. 524 del 15 marzo 2021 numeral 2. Gobierno de Datos. Informe de avance de Proyecto.

En su contenido se informa sobre una nueva ampliación al plazo del proyecto (desde el 25 febrero al 14 mayo 2021), causada por el tiempo dedicado a la

⁴⁶ FINAGRO. RV Información curso Gobierno de Datos para Contraloria.msg que contiene la lista de asistentes a la capacitación de “Gobierno del dato” y evidencia que el curso de Gobierno de datos se realizó con la Universidad Pontificia Bolivariana con quien se tiene suscrita la orden de servicio 101/2019.

visita de los entes de control en febrero 2021.

El contenido no menciona ni aprueba: la ampliación de los costos por el talento humano y la contratación de la capacitación, consultoría y documentación. Tampoco se aprueban los 4 aplazamientos del año 2020.

El contenido de los anteriores documentos ratifica lo observado por el equipo auditor con respecto al asunto.

- Sobre el estudio costo/beneficio, la entidad informa que no se realizó porque los costos del proyecto solamente involucraron recursos de la nómina de FINAGRO, afirmación que no cierta según lo expuesto con anterioridad.

Aquí FINAGRO también incumple con lo establecido en el lineamiento LI.GO.08 Retorno de la inversión de TI:

“La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer la relación costo-beneficio y justificar la inversión de los proyectos de TI mediante casos de negocio e indicadores financieros.”

Numerales 2, 3, 4 y 5:

Lineamientos de la gestión de proyectos TI: Dominios legal, Planeación, Ejecución y del Control

Como respuesta a los 17 incumplimientos observados por el equipo auditor al proyecto “Gobierno del dato” a las directrices del Modelo de Gestión de Proyectos de TI “, FINAGRO argumenta que:

“Es de aclarar que este proyecto no corresponde a un proyecto de TI, sino a un Proyecto Estratégico desarrollado por la Gerencia de Planeación, enfocado a la definición y documentación desde la perspectiva del negocio. Para su formulación, seguimiento y cierre, se hace referencia a parámetros definidos por el Project Management Institute.”

El argumento expuesto por FINAGRO no es correcto. El proyecto Gobierno del dato es un proyecto estratégico que incluye componente TI.

“Gobierno del dato” es un componente TI que hace parte del dominio de “Información” ubicado en el habilitador transversal, “Arquitectura Empresarial”⁴⁷ de Gobierno Digital.

El Modelo de Gestión de proyectos de TI (en adelante MGPTI) orienta a las

⁴⁷ MinTIC > Gobierno Digital > Marco de referencia de arquitectura v.2.0

entidades en la gestión de principio a fin, de los proyectos con componentes TI.

Por ende, no se justifica de manera alguna, los incumplimientos a la norma legal⁴⁸:

El argumento ostentado por FINAGRO, además, evidencia la inobservancia al Lineamiento LI.GO.09. Liderazgo de proyectos de TI que establece:

“La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe liderar la planeación, ejecución y seguimiento a los proyectos de TI. En aquellos casos en que los proyectos estratégicos de la institución incluyan componentes de TI y sean liderados por otras áreas, la dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces, deberá supervisar el trabajo sobre el componente de TI conforme con los lineamientos de la Arquitectura Empresarial de la institución.”

Por lo anterior, no se desvirtúan los incumplimientos evidenciados por el equipo auditor en los dominios: legal, planeación, ejecución y control del MGPTI.

FINAGRO complementa el argumento expuesto con una serie de comentarios que al ser analizados por el grupo auditor se encuentra que, en la mayor parte de ellos se carece de argumentación y evidencias válidas para desvirtuar los incumplimientos observados.

En el Anexo 6. Respuesta y complemento al análisis de respuesta de la observación 3.1 se detalla el resultado de los análisis y las modificaciones en esta parte del contenido del hallazgo.

Numeral 6.

Criterios de calidad seleccionados por FINAGRO para seguimiento continuo a la calidad del dato

FINAGRO en su respuesta afirma que “...es de resaltar que estas dimensiones fueron ampliadas teniendo en cuenta las descritas por los Criterios de Calidad de la guía de Estándares y de Interoperabilidad de Datos abiertos de Colombia...” y solicita evidenciarlo en el Manual de Gobierno de Datos numeral 5.2⁴⁹.

El equipo auditor evidenció que dicha afirmación no es cierta: En el manual se excluyen los criterios de *confidencialidad, relevancia, precisión, portabilidad, credibilidad, accesibilidad, eficiencia, recuperabilidad, disponibilidad*.

⁴⁸ Decreto 1008 de 2018. Habilitador transversal: Arquitectura

⁴⁹ FINAGRO ISODOC: GIC-DOC-003. Manual de gobierno de datos

La observación sobre este incumplimiento se mantiene.

Numeral 7.

Ausencia del diagnóstico de capacidades y madurez de la gestión y gobierno del dato para viabilizar el proyecto.

FINAGRO acepta la observación.

Finalmente, el equipo auditor ratifica las responsabilidades definidas por el Decreto 1008 de 2018 con respecto a la implementación de la política de gobierno digital:

ARTÍCULO 2.2.9.1.3.2. Responsable Institucional de la Política de Gobierno Digital. El representante legal de cada sujeto obligado, será el responsable de coordinar, hacer seguimiento y verificación de la implementación de la Política de Gobierno Digital.

ARTÍCULO 2.2.9.1.3.3. Responsable de orientar la implementación de la Política de Gobierno Digital.

Los Comités Institucionales de Gestión y Desempeño de que trata el artículo 2.2.22.3.8 del Decreto 1083 de 2015, serán los responsables de orientar la implementación de la política de Gobierno Digital, conforme a lo establecido en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

ARTÍCULO 2.2.9.1.3.4. Responsable de liderar la implementación la Política de Gobierno Digital.

El Director, Jefe de Oficina o Coordinador de Tecnologías y Sistemas de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, de la respectiva entidad, tendrá la responsabilidad de liderar la implementación de la Política de Gobierno Digital. Las demás áreas de la respectiva entidad serán corresponsables.

Lo anterior para corroborar que en Colombia, la gestión y administración de las tecnologías de información y comunicaciones al interior de las instituciones obligadas está reglamentada y que todos sus procesos, procedimientos, metodologías, guías, instructivos y demás elementos del quehacer administrativo, sean parte o no, de los sistemas integrados de gestión deben cumplir con lo dispuesto por las normas, lineamientos y rutas de implementación de la Política de Gobierno Digital, las cuales en el caso del proyecto “Gobierno del dato” gestionado por FINAGRO, hicieron parte de la base de conocimiento⁵⁰ del proyecto pero fueron omitidas y evadidas en su estructuración y definición formal, por la Gerencia del proyecto y por la Gerencia TI.

⁵⁰ FINAGRO: Repositorio del proyecto >> 10- Capacitación y Socialización > Material Adicional Arquitectura de Datos > Arquitectura MinTIC

Siendo así las cosas y dado que FINAGRO en su respuesta a esta observación sobre la gestión 2020 del proyecto “Gobierno del dato”, no esboza argumentos válidos soportados en evidencias fidedignas que permitan reconsiderar su contenido, esta observación se mantiene y se configura en hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 3.2 (H-17) - Incumplimiento de criterios de calidad del dato en las bases de datos

La Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del Derecho de acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, en su artículo tercero establece:

Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: (. . .) “Principio de la calidad de la información. Toda información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad”.

Decreto 1008 2018. A partir del Decreto 1008 de 2018 (cuyas disposiciones se compilan en el Decreto 1078 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del sector TIC”, específicamente en el capítulo 1, título 9, parte 2, libro 2), tiene como objetivo “Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital”.

MinTIC. Manual de Gobierno digital:

Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como “Manual de Gobierno en Línea” y que ahora evoluciona para ser el “Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital”.

MinTIC. Gobierno digital. Lineamiento LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información.

“La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes.”

MinTIC. G.INF.06 Guía Técnica de Información - Gobierno del dato. “Ámbito del Gobierno del Dato: Calidad del dato enfocado en el aseguramiento de la calidad para garantizar la prestación de servicios de información e institucionales, a través de la identificación y propuesta de mejoras... y verificación del cumplimiento de los indicadores de calidad definidos para el dato”.

MinTIC. Estándares de calidad e interoperabilidad de los datos abiertos del Gobierno de Colombia: “16 criterios de calidad...” de los cuales se evaluaron los seis (6) que a continuación se definen:

*“5. Conformidad
Cumplimiento de lineamientos*

*7. Completitud
Campos completamente diligenciados.*

*8. Consistencia
Datos coherentes y libres de contradicción.*

*10. Portabilidad
Formatos sin restricciones para la reutilización de los datos.*

*12. Comprensibilidad
Características que permiten al usuario leer e interpretar los datos. Los datos deben poseer atributos que permitan ser leídos e interpretados por los usuarios.*

*14. Eficiencia
Capacidad de la plataforma de realizar análisis y descargas de los datos con unos niveles de desempeño y tiempos esperados.”*

La validación la calidad del dato, se realizó a las bases de datos entregadas por FINAGRO el día 12 febrero 2021 con radicado número 2021001155, respuesta al requerimiento AG8-1-02 del 3 febrero 2021 numeral, y son:

Tabla No. 9
BASES DE DATOS VALIDADAS

| Base de datos | No. registros | No. campos |
|------------------------------------|---------------|------------|
| COLOCACIONES_2020 | 513,235 | 39 |
| Tabla FATCRTFCDOS_202012 | 280,724 | 39 |
| EFAGG_SOLICITUD_2020_V4 denitativo | 229,186 | 50 |

| Base de datos | No. registros | No. campos |
|-----------------------------------|---------------|------------|
| FATPCRECUP | 418 | 26 |
| FATRCUPERA | 6,906 | 19 |
| FATRECDISC | 6,906 | 34 |
| RESERVAS Y PROVISIONES A DIC_2020 | | |
| hoja ORDINARIO | 909,712 | 13 |
| hoja RECUPERACION | 300 | 12 |
| COMISIONES_2020 | 328,683 | 38 |

Fuente: Equipo auditor

Las inconsistencias evidenciadas son descritas con la tipificación de los 5 casos descritos a continuación.

Caso 1. Incumplimiento de los criterios de calidad de completitud, eficiencia y portabilidad en los campos numéricos de las bases de datos.

Los campos numéricos vacíos por no ser diligenciados con 0 generan doble formato en los datos: numérico cuando se registra un valor y de texto cuando no se registran datos (blanco, null, vacío). Esto dificulta la reutilización de los datos porque exige diseñar procedimientos preliminares para estandarizar el contenido de los campos numéricos por lo que, el proceso de análisis de los datos se distrae y retrasa.

Caso 2. Incumplimiento de los criterios de calidad portabilidad y eficiencia en los campos de texto.

El contenido de los campos de texto (alfanuméricos) en las bases de datos entregadas incluye el carácter de control (nueva línea \n) que genera errores inesperados y de difícil detección en los procesos de reutilización de los datos ya que, cuando en el contenido de un campo se identifican caracteres de salto-línea, se generan tantos registros nuevos como saltos-línea se identifiquen.

Caso 3. Los diccionarios de datos soporte de los contenidos de las bases de datos no cumplen con los criterios de conformidad, comprensibilidad y consistencia en lo referente a:

1) En el diccionario de datos, la descripción del contenido de los campos difiere de los contenidos en las bases de datos. Se evidencian los siguientes tipos de inconsistencias:

a) Opciones de contenido enunciadas para los campos difieren del contenido en la base de datos.

- b) Campos descritos en el diccionario que no aparecen en la base de datos.
 - c) Campos que aparecen en las bases de datos y no aparecen en el diccionario de datos.
 - d) Campos en la base de datos con nombre diferentes al presentado en el diccionario de datos
- 2) Los diccionarios de datos (metadatos), evidencian inconsistencias con respecto a los criterios de *conformidad y comprensibilidad* así:

- a) La estructura de los diccionarios difiere de una base de datos a otra.
- b) Ausencia de lineamientos y estándares para la asignación de los nombres de campo.

El mismo contenido de un campo es denominado con nombre diferente en las bases de datos.

En unas bases de datos el nombre describe el contenido del campo, en otras sintetiza el contenido, en otras incluye el nombre de la tabla.

- c) Con la ausencia de los datos complementarios-explicativos a los contenidos de campo relacionados en el diccionario de datos se incumplen los criterios de *completitud, eficiencia, comprensibilidad y consistencia*.

Aunque la CGR en el requerimiento solicito “diccionarios y maestras ...”, los diccionarios de datos de algunas bases de datos no incluyen el mencionado el contenido.

- d) Los campos no utilizados o en desuso afectan el cumplimiento de los criterios de *eficiencia y portabilidad*

Caso 4. Se incumple con los criterios de *eficiencia, conformidad y consistencia* cuando un solo código identifica dos contenidos.

Caso 5. Campos con diferente nombre reportan el mismo contenido: La duplicación de contenidos evidencia el incumplimiento de los criterios de *consistencia, comprensibilidad, portabilidad y eficiencia*.

Caso 6: Algunos datos adolecen de consistencia y, por tanto, dificultan la comprensión en la lectura de la información

Colocaciones2020: Dos casos filtrados por NIT corresponden a Persona Natural

| NUMERO_DE_IDENTIFICACION | TIPO_DE_PERSONA_NATURAL_JURIDICA |
|--------------------------|----------------------------------|
| 40505457 | NATURAL |
| 1121842004 | NATURAL |

- En la base de datos de Comisiones no se registra fecha de pago pese a que se registra el valor pagado (23 registros)
- Certificados con doble fecha de expedición y doble valor de comisión (824)
- La base de datos de “Colocaciones” no contiene los datos necesarios para verificar aspectos relevantes que rigen el otorgamiento de créditos tales como el plazo; periodo de vigencia del subsidio.

Fue parte de esta observación el archivo *CalidadDato_Observacion#.xlsx* que compiló las deficiencias mencionadas en las bases de datos analizadas.

En relación con el hallazgo 3.1, se reitera el incumplimiento de FINAGRO al Decreto 1008 de 2018, lineamientos y rutas de implementación con respecto a los criterios de calidad los datos que deben ser implementados por la entidad.

El documento “*Manual de Gobierno de Datos numeral 5.2*”⁵¹ del sistema integrado de gestión (ISODOC) excluye los criterios de calidad e interoperabilidad de los datos⁵² *confidencialidad, relevancia, precisión, portabilidad, credibilidad, accesibilidad, eficiencia, recuperabilidad y disponibilidad* por lo que, a pesar de la validación de la calidad de los datos en ciclos de mejora continua se materializará el riesgo de que las bases de datos para intercambios de información, registren errores de calidad en *los datos maestros*⁵³ de FINAGRO.

En el contexto de los lineamientos, directrices, y estándares concernientes al ámbito “*Calidad del dato*” de la estrategia “*Gobierno del dato*”, esto es causado por la ausencia de controles automáticos y manuales que surgen por la no implementación de procedimientos de aseguramiento y medición de todos los criterios de calidad

⁵¹ FINAGRO ISODOC: GIC-DOC-003. Manual de gobierno de datos

⁵² MinTIC-DNP: Guía de estándares de calidad e interoperabilidad de los datos abiertos del gobierno de Colombia

Datos abiertos para la transparencia y el control social

Datos abiertos para empoderar al ciudadano

Datos abiertos para mejorar o crear productos y modelos de negocio

Datos abiertos como una puerta abierta a la innovación

Datos abiertos para mejorar la eficiencia y eficacia del Estado

Datos abiertos para medir el impacto de las políticas

⁵³ MinTIC: Los Datos Maestros son datos transversales a toda la organización que describen las entidades de negocio como ciudadano, institución, trámite, entre otros [2]. Estos son compartidos por los diferentes sistemas de información de la institución. El formato y rango de valores de estos datos se establecen a partir de reglas del negocio y un único valor de la verdad.

para brindar oportunidades de mejora continua.

Lo anterior, dificulta al ciudadano, a los grupos de valor y partes interesadas, la reutilización de los datos reportados por los sistemas de información y/o generados desde las bases de datos que les brinda soporte.

Respuesta de la entidad

El Anexo 7. Complemento al hallazgo 3.2, presenta la respuesta completa de la entidad.

Análisis de respuesta

En su respuesta, FINAGRO clarifica de las bases de datos, los contenidos de los campos reportados con incumplimiento a los criterios de calidad validados por el equipo auditor, información que debió ser allegada el 8 febrero 2021 como respuesta al requerimiento explícito de la CGR con respecto a las bases de datos.

También se reconocen errores de extracción de los datos, desconocimiento al encontrar el carácter “salto de línea” en una celda de excel, errores en los diccionarios de datos, incompletitud de la información reportada y menciona, el avance del plan de mejoramiento a la auditoria de cumplimiento desarrollada por la CGR en el segundo semestre del 2020 con respecto al incumplimiento de los criterios de calidad de datos observados por la CGR.

Adicionalmente, manifiestan el compromiso de desarrollar un plan de acción liderado por la Gerencia de Planeación para la mejora de las inconsistencias evidenciadas por el grupo auditor.

De acuerdo con lo expuesto, se mantiene lo observado y se configura en hallazgo para efectos de informe.

2.4. GLOSAS DE LA COMISION LEGAL DE CUENTAS

Para la vigencia 2019, los Estados Financieros de FINAGRO y del FAG no fueron objeto de auditoría financiera por parte de la CGR, sin embargo, se presentan las siguientes glosas por parte de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes:

FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS - FAG

- A 31 de diciembre de 2019, presentan déficit del ejercicio por valor de \$125.213.143 miles pesos.

Comentario CGR: A 31 de diciembre de 2020, el FAG presentó déficit del ejercicio por \$102.998.592 miles, el cual disminuyó comparado con el año 2019.

- A 31 de diciembre de 2019, presentan pérdidas de ejercicios anteriores por valor de \$202.784.650 miles pesos.

Comentario CGR: A 31 de diciembre de 2020, el FAG presentó pérdidas de ejercicios anteriores por \$327.497.800 miles.

- Una vez revisado los estados financieros, el Catálogo General de Cuentas y las notas explicativas, se encontraron las siguientes cuentas con sus respectivos saldos a 31 de diciembre de 2019 así:

| | |
|--|---------------------|
| 138500- Cuentas por cobrar de difícil recaudo | \$ 40.681.819.00 |
| 138600- Deterioro de las cuentas por cobrar | \$(40.681.819.00) |
| 912000- Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (en contra) | \$12.874.899.403.96 |

Comentario CGR: A 31 de diciembre de 2020, se encontraron los siguientes saldos para las cuentas observadas por la Comisión de Cuentas:

| | |
|--|------------------|
| 138500- Cuentas por cobrar de difícil recaudo | \$ 40.688.571 |
| 138600- Deterioro de las cuentas por cobrar | \$(40.688.571) |
| 912000- Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (en contra) | \$13.033.663.762 |

- Resultado de la autoevaluación del sistema de control Interno contable a 31 de diciembre de 2019. Del citado informe retomamos lo siguiente:

Calificación que obtuvo el sistema: 4.97. DEBILIDADES:

-Algunos procesos involucrados en el proceso contable no tiene documentado en sus procedimientos actividades inherentes a este proceso, dificultando un poco la aplicación de la política.

-Se pueden mejorar los tiempos y la oportunidad en la atención de parte de los procesos que interactúan con el proceso contable y la dirección para el registro de la información.

Comentario CGR: Realizada la auditoría financiera al FAG se encontraron las siguientes debilidades de control interno:

- Debilidades en la gestión de recuperación de garantías, así como su adecuada revelación de información contable, lo que se afecta el principio de transparencia y el proceso de rendición de cuentas.

FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO

- A 31 de diciembre de 2019, presentan pérdidas o déficit acumulados por valor de \$4.485.103 miles de pesos.

Comentario CGR: A 31 de diciembre de 2020, de acuerdo a la información reportada en CHIP, FINAGRO presentó pérdidas de ejercicios anteriores por \$3.134.911 miles que corresponde a resultados acumulados por el proceso de convergencia a las NIIF.

- Una vez revisado los estados financieros, el Catálogo General de Cuentas y las notas explicativas, se encontraron las siguientes cuentas con sus respectivos saldos a 31 de diciembre de 2019 así:

| | |
|--|-----------------------|
| 138500- Cuentas por cobrar de difícil recaudo | \$ 384.630.212.83 |
| 138600- Deterioro de las cuentas por cobrar | \$(363.283.613.83) |
| 270100- Provisión litigios y demandas | \$ 2.065.758.00 |
| 912000- Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (en contra) | \$ 142.650.787.805.00 |

Comentario CGR: A 31 de diciembre de 2020, se encontraron los siguientes saldos para las cuentas observadas por la Comisión de Cuentas:

| | |
|--|-------------------|
| 138500- Cuentas por cobrar de difícil recaudo | \$ 384.715.107 |
| 138600- Deterioro de las cuentas por cobrar | \$(383.507.017) |
| 270100- Provisión litigios y demandas | \$ 2.065.758 |
| 912000- Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (en contra) | \$146.565.530.653 |

- Resultado de la autoevaluación del sistema de control Interno contable a 31 de diciembre de 2019. Del citado informe retomamos lo siguiente:

Calificación que obtuvo el sistema: 4.97. DEBILIDADES:

-Algunos procesos involucrados en el proceso contable no tiene documentado en sus procedimientos actividades inherentes a este proceso, dificultando un poco la aplicación de la política.

-Se pueden mejorar los tiempos y la oportunidad en la atención de parte de los procesos que interactúan con el proceso contable y la dirección para el registro de la información.

Comentario CGR: Realizada la auditoría financiera a FINAGRO se encontraron las siguientes debilidades de control interno:

- Debilidades en el control de la ejecución presupuestal por la ineficiente operatividad del aplicativo Apoteosys, tanto por los controles automatizados como por la intervención manual.
- Transacciones no reflejadas en los estados financieros por los recursos administrados por la entidad.

4. ANEXOS

Anexo No. 1 - CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD | VALOR |
|------------------------------|----------|------------------|
| ADMINISTRATIVOS | 17 | - |
| DISCIPLINARIOS | 4 | - |
| INDAGACIONES PRELIMINARES | 3 | \$17.111.821.676 |
| BENEFICIOS DE AUDITORIA | 2 | \$10.538.538 |

Anexo No. 2 - ESTADOS FINANCIEROS FINAGRO

FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y 2019
(Expresado en miles de pesos colombianos, excepto por el valor de la acción)



| | NOTAS | 2020 | 2019 | | NOTAS | 2020 | 2019 |
|---|-------|-----------------------|-----------------------|--|-------|-----------------------|-----------------------|
| ACTIVOS | | | | PASIVOS Y PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS | | | |
| | | | | PASIVOS | | | |
| Efectivo y equivalentes de efectivo | 3 | \$ 610.395.681 | \$ 411.793.836 | Instrumentos financieros a costo amortizado | 11 | \$ 11.385.077.328 | \$ 9.730.884.022 |
| Operaciones del mercado monetario y relacionadas | 4 | 17.501.840 | 9.959.880 | Cuentas por pagar | 12 | 81.521.454 | 120.722.814 |
| Inversiones y operaciones con derivados | 4 | 1.542.014.218 | 1.798.699.066 | Obligaciones laborales | 13 | 5.259.096 | 4.957.256 |
| Cartera de créditos y operaciones de leasing financiero | 5 | 10.301.890.163 | 8.593.311.439 | Provisiones | 14 | 62.797 | 2.066 |
| Cuentas por cobrar | 6 | 39.067.725 | 62.798.650 | Otros pasivos | 15 | 85.192 | 48.287 |
| Activos no corrientes mantenidos para la venta | 7 | | | TOTAL PASIVOS | | 11.472.025.877 | 9.868.614.445 |
| Bienes recibidos en pago | | 909.636 | 909.636 | | | | |
| Deterioro bienes recibidos en pago | | (909.636) | (909.636) | PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS | | | |
| Activos materiales | 8 | 19.955.617 | 20.129.455 | Capital social | 16 | | |
| Activos por derecho de uso | 9 | 6.113.222 | 7.475.862 | Autorizado - 450.000.000 de acciones comunes de valor nominal de \$1,000 cada una. | | | |
| Otros activos | 10 | 16.621.377 | 17.007.031 | Suscrito y pagado - 400.162.369 acciones | | 400.162.369 | 394.249.194 |
| TOTAL ACTIVOS | | 12.663.668.843 | 10.921.176.218 | Reservas | | 122.544.968 | 113.674.470 |
| | | | | Prima en colocación de acciones | | 468.868.845 | 458.815.128 |
| | | | | Resultados adopción por primera vez NIIF | | (4.459.918) | (5.616.715) |
| | | | | Resultados de ejercicios anteriores | | 1.325.007 | 1.131.612 |
| | | | | Resultados del ejercicio | | 79.683.984 | 88.704.979 |
| | | | | Otros Resultados Integrales ORI | | 13.408.711 | 13.602.106 |
| | | | | TOTAL PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS | | 1.081.633.988 | 1.084.680.774 |
| | | | | TOTAL PASIVOS Y PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS | | 12.663.668.843 | 10.921.176.218 |
| CUENTAS DE REVELACION DE INFORMACIÓN FINANCIERA - CONTINGENTES | 20 | | | CUENTAS DE REVELACIÓN DE INFORMACIÓN FINANCIERA - CONTROL | 21 | | |
| Deudoras | | 45.846 | 17.757 | Deudoras | | 32.974.143 | 32.974.143 |
| Acreedoras | | 146.565.531 | 142.650.788 | Acreedoras | | 20.959.977.218 | 17.466.398.683 |

Véanse las notas que forman parte integral de los estados financieros.

FABIAN
GRISALES
OROZCO
FABIAN GRISALES OROZCO
Representante Legal
Vicepresidente Financiero

CARLOS JULIO
TORRES TORRES
CARLOS JULIO TORRES TORRES
Contador
T.P. 47485-T

ISABEL
GARCIA
CANO
ISABEL GARCIA CANO
Revisor Fiscoal
T.P. 68580 - T
Miembro de Mazars Colombia S.A.S.
Ver diptamen adjunto

FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO
ESTADO DE RESULTADOS
 Por los años terminados en 31 de diciembre de 2020 y 2019
 (Expresado en miles de pesos colombianos, excepto en la utilidad neta por acción)



| | NOTAS | 2020 | 2019 |
|--|-------|----------------------|----------------------|
| INGRESOS POR INTERESES Y VALORACIÓN | 17 | | |
| Intereses de cartera de créditos | | \$ 230.750.486 | \$ 269.880.066 |
| Intereses operaciones del mercado monetario y otros intereses | | 18.169.750 | 12.611.790 |
| Valoración de inversiones a valor razonable - instrumentos de deuda | | 101.304.775 | 80.364.620 |
| Valoración a costo amortizado de inversiones | | 8.085.430 | 22.103.215 |
| | | <u>358.310.441</u> | <u>384.959.691</u> |
| GASTOS POR INTERESES Y VALORACIÓN | 18 | | |
| Intereses títulos de inversión en circulación y otros intereses | | 70.126.632 | 107.988.610 |
| Valoración de inversiones a valor razonable - instrumentos de deuda | | 35.225.001 | 6.327.860 |
| Intereses de pasivos arrendamiento PPSE por derecho de uso | | 342.465 | 156.059 |
| | | <u>105.694.168</u> | <u>114.472.529</u> |
| INGRESOS POR INTERESES Y VALORACIÓN, NETO | | <u>252.616.253</u> | <u>270.486.962</u> |
| OTROS INGRESOS Y GASTOS | | | |
| INGRESOS | 17 | | |
| Venta de propiedad planta y equipo | | 0 | 2.320 |
| Indemnizaciones por siniestros | | 36.063 | 2.679 |
| Subvenciones del Gobierno | | 69.748 | 72.730 |
| Recuperaciones deterioro de cartera de créditos y cuentas por cobrar | | 13.103.457 | 17.671.394 |
| Diversos | | 18.059.839 | 22.409.075 |
| | | <u>31.249.107</u> | <u>40.358.198</u> |
| GASTOS | 18 | | |
| Comisiones y honorarios | | 8.256.104 | 7.127.025 |
| Beneficios a empleados | | 32.684.193 | 31.052.948 |
| Impuestos corrientes | | 11.948.715 | 12.007.160 |
| Arrendamientos | | 647.006 | 2.056.377 |
| Contribuciones y afiliaciones | | 2.603.262 | 2.577.067 |
| Seguros | | 3.064.869 | 2.120.609 |
| Mantenimiento, reparaciones, adecuación e instalación | | 2.310.683 | 2.475.969 |
| Diversos | | 6.607.837 | 6.612.026 |
| Subtotal gastos | | 68.502.669 | 66.229.181 |
| Aporte al Fondo Agropecuario de Garantías - FAG | | 65.827.536 | 77.152.146 |
| | | <u>134.330.205</u> | <u>143.381.327</u> |
| OTROS INGRESOS Y GASTOS, NETO | | <u>(103.081.118)</u> | <u>(103.023.129)</u> |
| DETERIOROS, PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES | | | |
| Deterioro de cartera de créditos y cuentas por cobrar | | 26.770.332 | 16.850.224 |
| Deterioro en el valor de otros activos - programas de reforestación | | 577.285 | 4.813.081 |
| Provisiones litigios en contra | | 0 | 162 |
| Depreciación propiedad planta y equipo | | 478.290 | 366.955 |
| Depreciación arrendamiento por derecho de uso | | 1.908.867 | 881.404 |
| Amortizaciones | | 540.222 | 1.269.959 |
| | | <u>32.263.996</u> | <u>24.181.275</u> |
| UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS | | <u>122.251.139</u> | <u>143.282.558</u> |
| Impuesto sobre la Renta y Complementarios y Sobretasa | 19 | 42.567.155 | 54.577.579 |
| UTILIDAD NETA DEL EJERCICIO | | <u>\$ 79.683.984</u> | <u>\$ 88.704.979</u> |
| UTILIDAD NETA POR ACCIÓN | | <u>200,58</u> | <u>227,16</u> |

Véanse las notas que forman parte integral de los estados financieros.

FABIAN
GRISALES
OROZCO
FABIAN GRISALES OROZCO
Representante Legal
Vicepresidente Financiero

Carlos
Julio Torres
Torres
CARLOS JULIO TORRES TORRES
Contador
T.P. 47495 - T

ISABEL
GARCIA
CANO
ISABEL GARCIA CANO
Revisor Fiscal
T.P. 88590 - T
Miembro de Mazars Colombia S.A.S.
Ver dictamen adjunto

FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO
ESTADO DEL RESULTADO INTEGRAL
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y 2019
(Expresado en miles de pesos colombianos)



| | NOTAS | 2020 | 2019 |
|--|-------|----------------------|----------------------|
| Utilidad neta del año | 16 | \$ 79.683.984 | \$ 88.704.979 |
| Partidas que no serán reclasificadas a resultados: | | | |
| Revalorización de Activos - Terrenos y Edificios | | (193.395) | 196.841 |
| Otro resultado integral del año | | (193.395) | 196.841 |
| RESULTADO INTEGRAL TOTAL | | \$ 79.490.589 | \$ 88.901.820 |

Véanse las notas que forman parte integral de los estados financieros.

FABIAN GRISALES OROZCO
Firmado digitalmente por
FABIAN GRISALES OROZCO
Fecha: 2021.02.15 14:39:42
+0500'

FABIAN GRISALES OROZCO
Representante Legal
Vicepresidente Financiero

CARLOS JULIO TORRES TORRES
Firmado digitalmente por
CARLOS JULIO TORRES TORRES
Fecha: 2021.02.15 16:44:46
+0500'

CARLOS JULIO TORRES TORRES
Contador
T.P. 47495 - T

ISABEL GARCIA CANO
Firmado digitalmente por
ISABEL GARCIA CANO
Fecha: 2021.02.15
+0500'

ISABEL GARCIA CANO
Revisor Fiscal
T.P. 58590 - T
Miembro de Mazars Colombia S.A.S.
Ver dictamen adjunto

Anexo No. 3 - ESTADOS FINANCIEROS FAG

FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO
RECURSOS EN ADMINISTRACIÓN
FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS - FAG
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y 2019
(Expresado en miles de pesos colombianos)



| | NOTAS | 2020 | 2019 | | NOTAS | 2020 | 2019 |
|--|-------|----------------------|----------------------|--|-------|----------------------|----------------------|
| ACTIVOS | | | | PASIVOS Y PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS | | | |
| | | | | PASIVOS | | | |
| Efectivo y equivalentes de efectivo | 3 | \$ 807.869 | \$ 30.364.597 | Cuentas por pagar | 7 | 5.325.373 | 4.412.199 |
| Inversiones y operaciones con derivados | 4 | 1.127.429.055 | 1.065.122.029 | Provisiones | 8 | 591.212.537 | 515.622.341 |
| Cuentas por cobrar | 5 | 113.922.824 | 107.266.409 | Otros pasivos | 9 | 79.172 | 4.773 |
| | | | | TOTAL PASIVOS | | 596.617.082 | 520.039.313 |
| Activos no corrientes mantenidos para la venta | 6 | | | PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS | | | |
| Bienes recibidos en pago | | 7.315.849 | 7.315.849 | Acreedores Fiduciarios | 10 | 1.007.835.732 | 942.008.196 |
| Deterioro bienes recibidos en pago | | (7.315.849) | (7.315.849) | Utilidades no apropiadas: | | | |
| | | | | Aplicación por primera vez | 10 | 68.203.328 | 68.203.328 |
| | | | | Pérdidas de ejercicios anteriores | | (327.497.802) | (202.284.659) |
| | | | | Pérdida del ejercicio | | (102.998.592) | (125.213.143) |
| | | | | TOTAL PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS | | 645.542.666 | 682.713.722 |
| TOTAL ACTIVOS | | 1.242.159.748 | 1.202.753.035 | TOTAL PASIVOS Y PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS | | 1.242.159.748 | 1.202.753.035 |
| CUENTAS DE REVELACION DE INFORMACIÓN - FINANCIERA | 14 | | | CUENTAS DE REVELACION DE INFORMACION FINANCIERA - CONTROL | 15 | | |
| Acreedoras | | 5.510.954.006 | 4.818.825.032 | Deudoras | | 8.463.878.091 | 7.064.279.743 |
| | | 5.510.954.006 | 4.818.825.032 | | | 8.463.878.091 | 7.064.279.743 |

Véanse las notas que forman parte integral de los estados financieros.

FABIAN GRISALES OROZCO
Firmado digitalmente por FABIAN GRISALES OROZCO
Fecha: 2021.02.15 13:42:33 -05'00'
FABIAN GRISALES OROZCO
Representante Legal
Vicepresidente Financiero

CARLOS JULIO TORRES TORRES
Firmado digitalmente por CARLOS JULIO TORRES TORRES
Fecha: 2021.02.15 15:38:11 -05'00'
CARLOS JULIO TORRES TORRES
Contador
T.P. 47495-T

ISABEL GARCIA CANO
Firmado digitalmente por ISABEL GARCIA CANO
Fecha: 2021.02.15 13:48:12 -05'00'
ISABEL GARCIA CANO
Revisor Fiscal
T.P. 58590 - T
Miembro de Mazars Colombia S.A.S.
Ver dictamen adjunto

FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO
RECURSOS EN ADMINISTRACIÓN
FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS - FAG
ESTADO DE RESULTADO
Por los años terminados al 31 de diciembre de 2020 y 2019
(Expresados en miles de pesos colombianos)



| | NOTAS | 2020 | 2019 |
|---|-------|-------------------------|-------------------------|
| INGRESOS FINANCIEROS OPERACIONES DEL MERCADO MONETARIO Y OTROS INTERESES | 11 | | |
| Depósitos a la vista | | \$ 1.141.102 | \$ 1.373.249 |
| Fondos interbancarios vendidos ordinarios | | 57.608 | 72.735 |
| Valoración de inversiones a valor razonable | | 66.853.940 | 41.093.422 |
| Valoración a costo amortizado de inversiones | | 2.113.464 | 11.452.395 |
| | | <u>70.166.114</u> | <u>53.991.801</u> |
| INGRESOS POR COMISIONES Y HONORARIOS | 11 | <u>103.200.663</u> | <u>69.836.208</u> |
| GASTOS POR INTERESES Y VALORACIÓN | 12 | | |
| Fondos interbancarios comprados ordinarios | | 10.237 | 30.501 |
| Valoración de inversiones a valor razonable | | 18.629.272 | 3.495.214 |
| | | <u>18.639.509</u> | <u>3.525.715</u> |
| INGRESOS POR OPERACIONES ORDINARIAS, NETO | | <u>154.727.268</u> | <u>120.302.294</u> |
| OTROS INGRESOS Y GASTOS | | | |
| INGRESOS: | 11 | | |
| Recobros y recuperaciones: | | | |
| Recuperación de certificados de garantía | | 17.984.577 | 18.985.648 |
| Reembolso de gravamen a los movimientos financieros | | 25.351 | 15.019 |
| Diversos: | | | |
| Venta de Activos no corrientes mantenidos para la venta | | - | 33.656 |
| Reintegro de provisiones de contingencias pagos certificados garantía | | 9.048.804 | 12.899.034 |
| Reintegro de provisión impuesto de renta | | 302.023 | - |
| Reintegro de provisión de bienes recibidos en pago | | - | 46.748 |
| Ingresos por intereses y arrendamiento de bienes recibidos en pago | | 7 | 79 |
| Valores inferiores en recuperaciones de certificados | | 454 | 5.648 |
| | | <u>27.361.216</u> | <u>31.985.832</u> |
| GASTOS: | 12 | | |
| Servicios de administración e intermediación | | 23.644 | 21.929 |
| Honorarios | | - | 10.211 |
| Impuestos y tasas | | 1.011.869 | 1.215.784 |
| Gasto por recálculo del impuesto diferido | | - | 15.023 |
| Arrendamientos de equipo de cómputo | | 199.279 | 110.029 |
| Mantenimiento y reparaciones de equipo de cómputo | | 124.826 | 171.125 |
| Gastos de viaje y transporte | | 947 | 15.677 |
| Empleados temporales | | 40.712 | 42.063 |
| Servicio de administración a FINAGRO | | 8.926.776 | 8.039.465 |
| Gastos administrativos bienes recibidos en dación de pago | | 45.390 | 55.764 |
| Devoluciones de ingresos por comisiones en periodos anteriores | | 3.769.561 | 2.629.240 |
| Diversos | | 1.254 | 4.186 |
| Subtotal gastos administrativos | | <u>14.144.258</u> | <u>12.330.496</u> |
| OTROS INGRESOS Y GASTOS, NETO | | <u>13.216.998</u> | <u>19.655.336</u> |
| UTILIDAD ANTES DE PROVISIONES | | <u>167.944.226</u> | <u>139.957.630</u> |
| DETERIORO Y PROVISIONES | | | |
| Provisión certificados de garantía en mora y trámite de pago | | 201.832.165 | 247.050.743 |
| Provisión sobre contingencias de créditos - reserva | | 39.243.294 | 15.383.838 |
| Provisión adicional Covid 19 | | 28.777.000 | 0 |
| Deterioro de cuentas por cobrar sobre bienes recibidos en pago | | 7 | 79 |
| | | <u>269.852.466</u> | <u>262.434.660</u> |
| PÉRDIDA ANTES DE IMPUESTOS | | <u>(101.908.240)</u> | <u>(122.477.030)</u> |
| Impuesto sobre la Renta y Complementarios | 13 | 1.090.352 | 2.736.113 |
| PÉRDIDA NETA DEL EJERCICIO | | <u>\$ (102.998.892)</u> | <u>\$ (125.213.143)</u> |

Véanse las notas que forman parte integral de los estados financieros.

FABIAN GRISALES OROZCO
Firma de digitalización por
FAGRO 2019.01.11.10.4000
-0100-
FABIÁN GRISALES OROZCO
Representante Legal

CARLOS JULIO TORRES TORRES
Firma de digitalización por
CAR.0510577080570805
Fecha: 2021.01.13.10.3730
-0100-
CARLOS JULIO TORRES TORRES
Contador
T.P. 47.495 - T

ISABEL GARCIA CANO
Firma de digitalización por
ISABEL GARCIA CANO
Fecha: 2021.01.13.10.4000
-0100-
ISABEL GARCIA CANO
Revisor Fiscal
T.P. 58.590 - T
Miembro de Mazars Colombia S.A.S.
Ver dictamen adjunto

Anexo No. 4 - EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

| Cód. Plan De Mejoramiento De La Entidad | Hallazgo | Vigencia a la que Corresponde el Hallazgo | El Hallazgo Persiste en la Vigencia Actual Auditada (SI/NO)? | Observaciones o Comentarios del Equipo Auditor Corte 30-03-2021 |
|---|--|---|--|---|
| 1 | LEC CAP en su ejecución no conto con una medición de la eficiencia y eficacia en la asignación de subsidios. No se previó en ejecución análisis de info, datos o controles, eficiencia y eficacia destinación de subsidios al azar. Ausencia mecanismos publicidad focalizados a población más vulnerable | 2020 | NO | Para este hallazgo la entidad estableció 2 acciones de mejora con seis actividades, de acuerdo con los documentos presentados se cumplieron las acciones al 100%, se Creó el Comité Interinstitucional y se designó de parte de FINAGRO el representante al mismo, igualmente se firmó acuerdo de confidencialidad entre FINAGRO y el DNP para suministro de información y se socializó su Portafolio a nivel territorial y gremial |
| 2 | CREDITOS PARA GP Verificación que los recursos se hayan dirigido a lo previsto por la CNCA en la res. 1 del 2020. Créditos GP comercializadores y actividades no relacionadas con la producción Mayor # créd 12 mzo - 20 abril Costo prom adq cart invent y cost direc trasform primar o comercia y Costos operat y de funciona proyect situacion no clara según CNCA y Circ P-11 | 2020 | NO | Para este hallazgo la entidad Se establece Tres acciones de mejora y Cinco actividades de acuerdo con los documentos presentados se cumplieron las acciones al 100%. Se diseñó e implemento el esquema de monitoreo, se sensibilizo los Intermediarios Financieros (IF) mediante reuniones, se expidió la Circular No 47 de 2020 el 15-09 en la que se establecieron requisitos de reporte por parte de los IF, Se realizó el diagnóstico del control de inversión y se expidió la Circular P30 - de junio, con Modificación destinos de crédito |
| 3 | En las comunicaciones remitidas, con corte al 8 de abril, se evidenció que sociedades que pertenecen a un mismo grupo empresarial, accedieron a la línea LEC Colombia Agro Produce. Situación que puede significar que se realizaron actividades tendientes a acumulación de subsidios | 2020 | NO | Para este hallazgo la entidad se establece dos acciones de mejora y dos actividades de acuerdo con los documentos presentados, se cumplieron las acciones al 100%. Se dirigió comunicación a la CNCA Radicado 2020004058 del 11-05-2020 para evaluar criterios de asignación de subsidios en el caso de productores que pertenezcan a un mismo grupo empresarial, se realizaron Visitas de seguimiento como lo establece el Manual de Servicios (120 visitas) |
| 4 | Debilidades en gestión fiscal FINAGRO Debe ser garante efectiva destinación recurso público dispuestos en LEC CAP. Procurar actividad ininterrumpida con el fin de salvaguardar recurso público desde inicio hasta final de destinación FINAGRO asiste función seguimiento a IF con el fin que el recurso cumpla su propósito; velar porque se cumplan condiciones y lineamientos de la CNCA | 2020 | NO | Para este hallazgo la entidad establece tres acciones de mejora con seis actividades, se cumplieron las acciones al 100%. Se Implementó el desarrollo en AGROS del Requerimiento 463 la versión fue puesta en producción el 12 de agosto del 2020, se diseñó e implemento el esquema de monitoreo, se sensibilizo los Intermediarios Financieros (IF) mediante reuniones, se expidió la Circular No 47 de 2020 el 15-09 en la que se establecieron requisitos de reporte por parte de los IF y se realizó el diagnóstico del control de inversión |

| Cód. Plan De Mejoramiento De La Entidad | Hallazgo | Vigencia a la que Corresponde el Hallazgo | El Hallazgo Persiste en la Vigencia Actual Auditada (SI/NO)? | Observaciones o Comentarios del Equipo Auditor Corte 30-03-2021 |
|---|---|---|--|--|
| 5 | EFICACIA DE LOS CONTROLES SOBRE EL CREDITO No acepta la CGR controles basados en el titulo sexto del manual de servicios de dicha entidad; la entidad no logra demostrar que hayan sido efectivos para garantizar correcta destinación de los recursos de la LEC y que con ellos se cumpla el cometido del gobierno nacional. La debilidad del control se evidencia en que las reglas dejan a discrecionalidad la consecuencia del incumplimiento de los requisitos para el trámite de los créditos | 2020 | NO | Para este hallazgo la entidad establece tres acciones de mejora con seis actividades, se cumplieron las acciones al 100%. Se realizó el diagnóstico del control de inversión, se diseñó e implemento el esquema de monitoreo, se Sensibilizo los Intermediarios Financieros (IF) mediante reuniones, se expidió la Circular No 47 de 2020 el 15-09 en la que se establecieron requisitos de reporte por parte de los IF, Se Implementó el desarrollo en AGROS del Requerimiento 462- 463 y 464 la versión fue puesta en producción el 12 de agosto del 2020. |
| 6 | PREPAGOS Posible utilización de recursos desembolsados por las Líneas Especiales de Crédito para recoger, prepagar, consolidar o normalizar otros créditos vigentes en condiciones FINAGRO | 2020 | NO | Para este hallazgo la entidad establece dos acciones de mejora con dos actividades, se cumplieron las acciones al 100%. Se realizó el diagnóstico del control de inversión, se Implementó el desarrollo en AGROS del Requerimiento 463 la versión fue puesta en producción el 12 de agosto del 2020. |
| 7 | Adecuaciones controles automatizados Para el funcionamiento de la línea, según observación de la SFC se identificó que "en el sistema AGROS no está parametrizado el control de las actividades financiables previstas en la Resolución (01 de 2020 de la CNCA) (...) esta información es necesaria como insumo para el seguimiento, control y monitoreo que corresponde realizar a FINAGRO | 2020 | NO | Para este hallazgo la entidad establece una acción de mejora con tres actividades, se cumplieron las acciones al 100%. Se presentó al Comité Técnico una propuesta para segmentar los destinos queda en acta 334 del 30/06/2020, el 30 de junio fue expedida la Circular P30 - Modificación destinos de crédito se presentó al secretario de la CNCA la propuesta de actividades financiables el 25/06/2020 |

Anexo No. 5 - HALLAZGO 3.1 - GOBIERNO DATO.PDF

Anexo No. 6 - HALLAZGO 3.2 - CALIDAD DEL DATO.PDF

Anexo No. 7 - HALLAZGO 3.2 - CALIDAD DEL DATO.XLS