

INFORME DE AUDITORÍA

**FINAGRO – FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS (FAG) – (ORIENTADO
A OPERACIONES DE CREDITO DE MEDIANOS Y GRANDES PRODUCTORES)
(VIGENCIA FISCAL 2010)**

**CGR – CDSA No.
JUNIO DE 2012**

**FINAGRO – FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS (FAG)
(ORIENTADO A OPERACIONES DE CREDITO DE MEDIANOS Y GRANDES
PRODUCTORES)**

Contralora General de la República

Sandra Morelli Rico

Vicecontralor General

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Contralor Delegado S. Agropecuario

Héctor Javier Osorio Botello.

Director de Vigilancia Fiscal

Javier Arias Toro

Supervisora de Auditoría

Lily Luz Lozano Medina

Responsable de Auditoria

Fernando Rodríguez Carrillo

Equipo de Auditoría

Julia Stella Clavijo Sabogal
Gustavo Adolfo Rivera
Alejandro Velandia (Abogado de
Apoyo)

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	
2. CARTA DE CONCLUSIONES	
3. RESULTADOS DE AUDITORÍA	1
3.1. GESTIÓN	1
3.2. LEGALIDAD	11
3.3. GESTIÓN FINANCIERA	47
3.4. DENUNCIAS	48
4. ANEXOS	50

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

La Contraloría General de la República, en diferentes informes de auditoría se ha pronunciado sobre la legalidad de la extensión de la Garantía FAG a los medianos y grandes productores exportadores, por haber considerado que ninguna de las normas expedidas con posterioridad a la Ley 16 de 1990 que establece en su artículo artículo 28 *“Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros”*, permite esta extensión.

Así mismo, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), en respuesta a lo plasmado por la CGR en los citados informes, reitera que la normatividad vigente para el FAG sí permite que la garantía pueda ser extendida a los grandes y medianos productores, argumento que reiteró en el transcurso de esta auditoría a través de las respuestas entregadas a solicitudes realizadas por el grupo auditor.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

LUIS EDUARDO GOMEZ ALVAREZ

Presidente

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO

Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría (PGA 2011), al Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, a través de la evaluación de los principios de la Gestión Fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2010 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos Estados Financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos Estados Financieros de acuerdo de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad del Ente Fiscalizador consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el Fenecimiento de la Cuenta Fiscal, con fundamento en el Concepto sobre la Gestión y Resultados adelantados por la administración de la entidad en las áreas o procesos auditados, y la Opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's), y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para

obtener una seguridad razonable acerca de si los Estados Financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los Estados Financieros los documentos que soportan la Gestión y los Resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se evaluó la Gestión Misional y los Estados Contables del Fondo de Agropecuario de Garantías - FAG

Para la evaluación de las anteriores Líneas de Auditoría, los procedimientos de auditoría fueron seleccionados conforme al juicio profesional del Auditor.

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

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría y las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporaron en el informe con base en el criterio del Equipo Auditor.

2.1. GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la Gestión y Resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Legalidad, Financiero, los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada, la Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la Gestión y Resultados, es **Favorable**, con la consecuente

calificación de **93 puntos**, resultante de ponderar los aspectos que se relacionan a continuación.

La Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, Conceptúa que la Gestión del Fondo para el Financiamiento para el Sector Agropecuario - FINAGRO, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, durante la vigencia fiscal 2010, cumple con los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, en el desarrollo de sus funciones.

2.2 LEGALIDAD

La Contraloría General de la República, en diferentes informes de auditoría se ha pronunciado sobre la Legalidad de la extensión de la Garantía FAG a los medianos y grandes productores exportadores, por haber considerado que ninguna de las normas expedidas con posterioridad a la Ley 16 de 1990 que establece en su artículo artículo 28: *“Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros”*, permite esta extensión.

Así mismo, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario en respuesta a lo plasmado por la CGR en los citados informes, reitera que la normatividad vigente para el FAG sí permite que la garantía pueda ser extendida a los grandes y medianos productores, argumento que reiteró en el transcurso de esta auditoría a través de las respuestas entregadas a solicitudes realizadas por el grupo auditor.

2.3. GESTIÓN FINANCIERA

2.3.1 Opinión sobre los Estados Contables

En nuestra opinión, los Estados Contables presentan **Razonablemente**, en todo aspecto significativo, la situación financiera del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG, administrado por el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, a 31 de diciembre de 2010, así como los Resultados de las Operaciones por el año terminado en esta fecha, de conformidad con las Normas y Principios de Contabilidad Generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin perjuicio de lo cual, FINAGRO como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, envía

trimestralmente los formatos sobre Información Contable Pública a la Contaduría General de la Nación, a nivel de reporte, ya que el Plan de Cuentas que le aplica a FINAGRO, es el Plan Único de Cuentas establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia.

2.4. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron dos (2) hallazgos Administrativos sin incidencia Fiscal, Penal o Disciplinaria.

2.5. PLAN DE MEJORAMIENTO

FINAGRO S.A. debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, adicionando las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el presente proceso auditor (FINAGRO-FAG) y que se describen en este informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado en la Central de Rendición de Cuentas e Informes de la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia de la CGR, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe de Auditoría, en los formatos de que trata la Resolución 05872 de 11 de Julio de 2007, según lo establecido en la Resolución Orgánica No. 06289 del 08 de marzo de 2011, artículo 41, emitida por la CGR.

Bogotá D.C.,

HECTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Director DVF: Javier Arias Toro
Supervisora de Auditoría: Lily Luz Lozano Medina
Responsable de Auditoría: Fernando A. Rodríguez Carrillo

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. GESTIÓN

En desarrollo de la Línea de Crédito Especial (LEC) creada por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) mediante Resolución No. 4 de 2008, el Banco Agrario otorgó 615 créditos a Medianos y Grandes Productores Exportadores en las vigencias 2008 y 2009, por un valor de \$346.639.2 millones.

Cuadro 1. Créditos otorgados a Medianos y Grandes Productores Exportadores Línea Especial

TIPO DE PRODUCTOR	No OPERACIONES	%	Vr. OPERACIONES	%
GRAN PRODUCTOR	165	26,83%	278.780.575.928	80,42%
MEDIANO PRODUCTOR	450	73,17%	67.858.674.606	19,58%
	615	100,00%	346.639.250.534	100,00%

Fuente: Banco Agrario – Finagro
Análisis: C.G.R

Como se observa en el Cuadro No 1, los Grandes Productores obtuvieron 165 créditos (26.83%) del total aprobado por la Línea Especial de Crédito (LEC) a medianos y grandes exportadores y se beneficiaron de la mayor parte de los recursos (80.42%), los cuales fueron amparados con Garantías del Fondo de Garantías Especial de Exportadores del 100%. El sector que más se benefició con este crédito fue el de Floricultores con 221 créditos a grandes y medianos productores, equivalentes al 35.93% del total, por valor de \$221.265.8 millones que corresponde al 63.83% del valor total aprobado y dentro de este ramo los grandes productores fueron los más beneficiados al obtener el 53.05% de los recursos, como se observa en el siguiente cuadro:

Dentro de los grandes productores exportadores de la actividad Flores, el grupo American Flor, conformado por 12 empresas, fue el más beneficiado al recibir créditos y garantías FAG por valor de \$72.917.4 millones, lo que corresponde al 32.95% del valor total de los créditos otorgados para medianos y grandes productores; y al 39.66% del valor total aprobado a los grandes productores de flores, evidenciándose una alta concentración de crédito.

Cuadro 2.
Créditos Línea Especial otorgados a Medianos y Grandes Productores por Actividad.

ACTIVIDAD O DESTINO	TIPO DE PRODUCTOR	No. OPERAC.	% PART.	VR OPERACIONES	% PART
ACUICULTURA	GRANDES PRODUCTORES	16	2,60%	22.565.047.332	6,51%
	MEDIANOS PRODUCTORES	2	0,33%	850.000.000	0,25%
SUBTOTAL		18	2,93%	23.415.047.332	6,75%
BANANO	GRANDES PRODUCTORES	66	10,73%	72.338.063.269	20,87%
	MEDIANOS PRODUCTORES	310	50,41%	29.620.275.610	8,54%
SUBTOTAL		376	61,14%	101.958.338.879	29,41%
FLORES	GRANDES PRODUCTORES	83	13,50%	183.877.465.327	53,05%
	MEDIANOS PRODUCTORES	138	22,44%	37.388.398.996	10,79%
SUBTOTAL		221	35,93%	221.265.864.323	63,83%
TOTAL		615	164,07%	346.639.250.534	100,00%

Fuente: Banco Agrario – Finagro
Análisis: C.G.R

1.1.1 Evaluación del proceso de otorgamiento, reclamación y pago de las garantías del Fondo de Garantías Especial de Exportadores

OTORGAMIENTO

Finagro con cargo al Fondo de Garantías Especial de Exportadores, establecido en el artículo 7 de la Resolución No. 4 y 5 de 2008, otorgó garantías a los 615 créditos concedidos a los medianos y grandes productores exportadores por el Banco Agrario a través de la Línea Especial de Crédito creada mediante las citadas resoluciones.

De la revisión realizada al proceso de otorgamiento de estas garantías se estableció que FINAGRO como administrador del FAG, cumplió con todos los requisitos y procedimientos establecidos en las resoluciones emanadas de la CNCA para el otorgamiento de las garantías a los créditos adjudicados por el Banco Agrario mediante esta Línea Especial de Crédito.

RECLAMACIÓN Y PAGO DE LAS GARANTÍAS DEL FONDO DE GARANTÍAS ESPECIAL DE EXPORTADORES

Revisado el proceso de reclamación y pago de las garantías mediante las cuales se avalaron los créditos otorgados por el intermediario financiero a través de la Línea Especial de Crédito, se observó que la presentación de la reclamación por parte del intermediario financiero y su admisión para el pago de las mismas cumplió con los requisitos y procedimientos establecidos en el Manual de Servicios de Finagro y en las resoluciones de creación de la Línea Especial de Crédito y del Fondo de Garantías Especial de Exportadores.

FINAGRO, en su calidad de administrador del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG, ha adoptado políticas de recuperación de cartera de manera general, y en gran medida se acoge a las que tienen implementadas los intermediarios financieros (Bancos), entidades que en virtud del pago de las garantías están obligados a continuar los procesos ejecutivos y concursales o de insolvencia hasta la recuperación total de los recursos, incluido lo pagado por el FAG.

Los intermediarios financieros deben presentar a FINAGRO-FAG, los acuerdos de cartera a que hayan llegado con los clientes para la respectiva aprobación. Eventualmente FINAGRO realiza directamente la negociación con el productor, todo lo cual es coordinado directamente con el intermediario financiero respectivo.

ESTADO DE LOS CREDITOS AMPARADOS POR EL FONDO DE GARANTÍAS ESPECIAL DE EXPORTADORES

Como se observa en el cuadro No. 3, al 30 de noviembre de 2011 de los 615 créditos por valor de \$346.639.2 millones, 133 se encontraban en suspenso, equivalentes al 21.63% del total de créditos por un valor de \$150.346.4 millones, equivalentes al 43.37% del total de los recursos desembolsados.

Así mismo, 4 créditos equivalentes al 0.65% de los aprobados por valor de \$13.970.9 millones, equivalentes al 4.03% del total desembolsado, se encontraban castigados.

Sumados los créditos en suspenso y los castigados, da 137 créditos equivalentes al 22.28% del total, cuyo valor asciende a \$168.317.3 millones equivalentes al 47.4% del total de los recursos desembolsados, situación que refleja una alta siniestralidad de los créditos otorgados.

Cuadro No 3

TIPO PRODUCTOR	ESTADO DEL CREDITO	No	%	VR OPERACIONES	%
GRANDES PRODUCTORES	CANCELADO	23	3,74%	45.026.353.528	12,99%
MEDIANOS PRODUCTORES		76	12,36%	2.718.132.118	0,78%
SUBTOTAL		99	16,10%	47.744.485.646	13,77%
GRANDES PRODUCTORES	VIGENTE	87	14,15%	88.181.243.334	25,44%
MEDIANOS PRODUCTORES		292	47,48%	46.396.206.572	13,38%
SUBTOTAL		379	61,63%	134.577.449.906	38,82%
GRANDES PRODUCTORES	SUSPENSO	54	8,78%	139.071.302.766	40,12%
MEDIANOS PRODUCTORES		79	12,85%	11.275.135.118	3,25%
SUBTOTAL		133	21,63%	150.346.437.884	43,37%
GRANDES PRODUCTORES	CASTIGADO	1	0,16%	6.501.676.300	1,88%
MEDIANOS PRODUCTORES		3	0,49%	7.469.200.200	2,15%
SUBTOTAL		4	0,65%	13.970.876.500	4,03%
TOTALES		615	100,00%	346.639.249.936	100,00%

Fuente: Banco Agrario – FINAGRO
Análisis: C.G.R

Como se observa en el Cuadro No 4, de los créditos que se encuentran en suspenso, 54 corresponden a Grandes productores por un valor de \$139.071.3 millones equivalentes al 40.12% del total de los recursos desembolsados, y 79 corresponden a Medianos productores por valor de \$11.275.1 millones equivalentes al 3.25 de los recursos desembolsados. De los créditos castigados, 1 corresponde a grandes productores por valor de \$6.501.7 millones, el cual equivale al 1.88% del total de los recursos desembolsados

Cuadro No 4

TIPO PRODUCTOR	ESTADO DEL CREDITO	No	%	VR OPERACIONES	%
GRANDES PRODUCTORES	CANCELADO	23	3,74%	45.026.353.528	12,99%
	SUSPENSO	54	8,78%	139.071.302.766	40,12%
	VIGENTE	87	14,15%	88.181.243.334	25,44%
	CASTIGADO	1	0,16%	6.501.676.300	1,88%

MEDIANOS PRODUCTORES	CANCELADO	76	12,36%	2.718.132.118	0,78%
	SUSPENSO	79	12,85%	11.275.135.118	3,25%
	VIGENTE	292	47,48%	46.396.206.572	13,38%
	CASTIGADO	3	0,49%	7.469.200.200	2,15%
TOTALES		615	100,00%	346.639.249.936	100,00%

Como se puede observar en el Cuadro No 5, la actividad con mayor número de siniestros es la de las Flores con un total de 89 créditos en suspenso por valor de \$133.161.5 millones equivalentes al 38.42% del total desembolsado, los que sumados a los créditos castigados suman \$147.132.4 millones equivalentes al 42.45% del total desembolsado. En esta actividad, los grandes exportadores son los que presentan el mayor número de créditos en suspenso con un total de 49 por un valor de \$124.406.6 millones equivalentes al 35.89% de los recursos aprobados, mientras que los medianos exportadores presentan 40 créditos en suspenso por valor de \$8.754.9 millones equivalentes al 2.53% del total aprobado.

Cuadro No 5

DESTINO O ACTIVIDAD	TIPO PRODUCTOR	ESTADO DEL CREDITO	Nº	%	VR OPERACIONES	%
ACUICULTURA	GRANDES PRODUCTORES	CANCELADO	3	0,49%	1.097.056.000	0,32%
	SUBTOTAL		3	0,49%	1.097.056.000	0,32%
	GRANDES PRODUCTORES	VIGENTE	8	1,30%	6.803.318.332	1,96%
	SUBTOTAL		8	1,30%	6.803.318.332	1,96%
	GRANDES PRODUCTORES	SUSPENSO	5	0,81%	14.664.673.000	4,23%
	MEDIANOS PRODUCTORES		2	0,33%	850.000.000	0,25%
	SUBTOTAL		7	1,14%	15.514.673.000	4,48%
TOTAL ACUICULTURA			18	2,93%	23.415.047.332	6,75%
BANANO	GRANDES PRODUCTORES	CANCELADO	14	2,28%	32.710.765.308	9,44%
	MEDIANOS PRODUCTORES		69	11,22%	1.794.532.000	0,52%
	SUBTOTAL		83	13,50%	34.505.297.308	9,95%

	GRANDES PRODUCTORES	VIGENTE	52	8,46%	39.627.297.961	11,43%	
	MEDIANOS PRODUCTORES		204	33,17%	26.155.542.492	7,55%	
	SUBTOTAL		256	41,63%	65.782.840.453	18,98%	
	MEDIANOS PRODUCTORES	SUSPENSO	37	6,02%	1.670.201.118	0,48%	
	SUBTOTAL		37	6,02%	1.670.201.118	0,48%	
TOTAL BANANO			376	61,14%	101.958.338.879	29,41%	
FLORES	GRANDES PRODUCTORES	CANCELADO	6	0,98%	11.218.532.220	3,24%	
			7	1,14%	923.600.716	0,27%	
	SUBTOTAL		13	2,11%	12.142.132.936	3,50%	
	GRANDES PRODUCTORES	VIGENTE	27	4,39%	41.750.627.041	12,04%	
			MEDIANOS PRODUCTORES	88	14,31%	20.240.664.080	5,84%
	SUBTOTAL		115	18,70%	61.991.291.121	17,88%	
	GRANDES PRODUCTORES	SUSPENSO	49	7,97%	124.406.629.766	35,89%	
			MEDIANOS PRODUCTORES	40	6,50%	8.754.934.000	2,53%
	SUBTOTAL		89	14,47%	133.161.563.766	38,42%	
	GRANDES PRODUCTORES	CASTIGADO	1	0,16%	6.501.676.300	1,88%	
	MEDIANOS PRODUCTORES	CASTIGADO	3	0,49%	7.469.200.200	2,15%	
	SUBTOTAL		4	0,65%	13.970.876.500	4,03%	
	TOTAL FLORES			221	35,93%	221.265.864.323	63,83%
	TOTAL GENERAL			615	100,00%	346.639.250.534	100,00%

La actividad de la Acuicultura, recibió créditos por valor de \$23.415 millones para Medianos y Grandes productores, de los cuales se encuentran siniestrados siete (7) al encontrarse en suspenso créditos por valor de \$15.514.7 millones equivalentes al 4.48% del total desembolsado; es de anotar que este valor equivale al 66.26% del total desembolsado para esta actividad, lo que refleja una alta tasa de siniestralidad en esta actividad.

De los 137 siniestros que suman un valor de \$163.467 millones, se ha pagado con cierre a octubre 31 de 2011 por Garantías FAG, la suma de 16 operaciones por un valor de \$25.375.5 millones, y estaban pendientes de reclamación 121 créditos siniestrados por valor de \$138.091.8 millones.

En desarrollo del proceso auditor se realizaron visitas a varias empresas de los proyectos productivos de banano, flores y acuicultura, beneficiarias de créditos de la Línea Especial, los cuales fueron avalados con la garantía del Fondo de Garantías Especial para Exportadores. Como resultado de estas visitas se encontró lo siguiente:

- **GRUPO EMPRESARIAL AMERICAFLOR LTDA.**

En Junio de 2008, el Grupo Empresarial América Flor Ltda., conformado por once empresas, se inscribió ante FINAGRO para acceder a la garantía del Fondo de Garantías Especial de Exportadores; las empresas que conforman este grupo son:

C.I. FLORAMERICA LTDA.; C.I. SANTA MONICA FLOWERS LTDA; C.I. JARDINES DE COLOMBIA LTDA; C.I. FLORES LAS PALMAS LTDA; C.I. CULTIVOS DEL CARIBE LTDA; C.I. AGRICOLA GUACARI LTDA; C.I. FLORES DE EXPORTACIÓN LTDA; C.I. COLOMBIAN CARNATIONS LTDA; C.I. CULTIVOS SAN NICOLAS LTDA; C.I. SPLENDOR FLOWERS LTDA; C.I. COMERCIALIZADORA CARIBBEAN LTDA.

Desde el año 2008 a hasta el año 2010, el Banco Agrario de Colombia a este Grupo Floricultor le adjudicó (12) créditos con Garantía FAG por valor de \$72.917.474.742, de los cuales faltan por cancelar \$64.313.529.234, equivalentes al 88% del total del crédito; estas empresas se encuentran siniestradas en reclamación de pago (octubre de 2011). Presentaron como Garantía Contratos de Compra-Venta de variedad de Flores Naturales tipo exportación, con una proyección de volumen exportable de los años 2008 a 2011.

La auditoría pudo constatar que de los \$72.917 millones desembolsados al Grupo América Flor Ltda., \$10 millones de dólares fueron consignados en una cuenta de un Banco Panameño llamado BANCO GENERAL S.A de la Republica de Panamá, en enero de 2009, recursos que ingresaron nuevamente a las cuentas de cada una de las empresas del Grupo American Flor en marzo y abril de 2009; dichas negociaciones fueron aprobadas y autorizadas por las respectivas Juntas de Socios de cada una de las empresas. En concepto de la CGR, se dio un manejo indebido a los recursos en este periodo de tiempo, contraviniendo lo señalado en el artículo 1 de la Resolución No 05 de abril del 2008, emitida por la CNCA, observándose falta de seguimiento y control por parte del Banco Agrario.

Se observó que el Banco Agrario de Colombia, entidad financiera que otorgó los créditos y que conforme a la reglamentación es la obligada a instaurar las demandas e imprimirle el impulso procesal necesario para recaudar totalmente las acreencias, inició los Procesos Ejecutivos pertinentes a las empresas del Grupo Floricultor, requisito indispensable para reclamar y solicitar el pago de la garantía, reclamación que el Banco presentó a FINAGRO en agosto de 2011 y que se encuentra en trámite.

Así mismo, se evidenció que FINAGRO realizó Visitas de Seguimiento y Control a la Inversión de los Créditos y no les permitieron el acceso a los predios, por lo que se les inició **Proceso Investigativo**, que concluyó con fallos de Incumplimiento Total o Parcial a la Inversión. Estos fallos fueron notificados a la Vicepresidencia de Crédito y Cartera del Banco Agrario de Colombia; contra estas decisiones proceden recursos de Reposición y de Apelación.

Los fallos proferidos por FINAGRO dentro del Proceso Investigativo, fueron recurridos por el Banco Agrario de Colombia, dando cumplimiento a lo establecido en el capítulo 7, numeral 7.2.9, inciso segundo, del Manual de Servicios de FINAGRO.

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES.

El Grupo Empresarial AMERICA FLOR, sociedades comerciales que conforman un Grupo Empresarial que por su carácter de matriz y subordinadas, fueron inscritas en el Registro Mercantil del 16 de diciembre de 2008, mediante documento privado de fecha 25 de noviembre del mismo año. Están sometidas al control de esta Superintendencia de Sociedades (artículo 85 de la Ley 222 de 1995).

La Superintendencia de Sociedades hizo seguimiento contable y financiero a cada una de las empresas que conforman este grupo empresarial, estableciendo que presentan dificultades de orden financiero, representadas en problemas de liquidez, incumplimiento en el pago de sus obligaciones, pérdidas operacionales y netas recurrentes, hechos que de conformidad con el inciso 2º Artículo 6º, numeral 3º Artículos 12 y 15 de la Ley 1112 de 2006 en concordancia con el artículo 7 del Decreto 1749 de 2011, dieron origen a que esta entidad mediante Auto 430-12259 del 12 de agosto de 2011, decretara de Oficio la Apertura Conjunta del Proceso de Reorganización al Grupo Empresarial AMERICA FLOR LTDA y su Coordinación (artículo 43 Ley 1429 de 2010)

El Grupo Empresarial AMERICAFLOR LTDA, conformada por once (11) empresas a 31 diciembre 2010, tenía vinculados 3.622 trabajadores distribuidos

en las áreas de Producción, Post-cosecha y administración general de la finca, y a la fecha de la visita se encontraban en producción solamente (3) empresas y las restantes se encuentran inactivas, de los que se concluye que existió un despido significativo de trabajadores, por cuanto las empresas en funcionamiento cuentan con 300 empleados.

- **AGROPECUARIA DEL TIJO S.A.**

Empresa camaronera afectada por la Ola Invernal en el año 2010; las inversiones que se hicieron en su momento, se perdieron. La empresa se encuentra siniestrada, inactiva, en estado de abandono y no produce desde el año 2009; el Banco Agrario sucursal Montería no reestructuró el crédito solicitado por el deudor, el cual se siniestró; el predio fue embargado y la empresa espera el fallo del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá y el remate del bien, para proceder a entablar la demanda contra el Banco Agrario por daños y perjuicios, según lo manifestado por el abogado de la parte afectada, al grupo auditor en la visita realizada por la C.G.R.

De lo expuesto se concluye que en las actividades de flores y acuicultura se presentó mayor siniestralidad que en Banano, Plátano y Hierbas Aromáticas; se observa que este mecanismo de salvavidas para las empresas exportadoras en crisis por la revaluación del peso frente al dólar, no cumplió en su totalidad con las expectativas; en cambio se pudo evidenciar que varias empresas fueron liquidadas, acogiéndose a la Ley 1116 del 27 de diciembre de 2006 en la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial.

Esta empresa tenía en su momento unos 27 trabajadores, y actualmente cuenta con tres (3) encargados de cuidar las instalaciones.

- **C.I. CAISA S.A.**

Este Proyecto Camaronero fue afectado por el precio del dólar y los altos costos, por lo que fue arrendado a una empresa ecuatoriana denominada "OCEANIC". En la parte social se involucró a todo el personal que venía laborando. Actualmente, está generando empleos directos, indirectos, por contrato, personal de laboratorio y otros, entre habitantes de Coveñas y Tolú Viejo.

- **C.I. CARTAGENERA DE ACUICULTURA S.A.**

Está generando más o menos 1.500 empleos directos, indirectos, por contrato en el laboratorio y otros, entre habitantes de los corregimientos de la Libertad, San Antonio y Lavaset.

Igualmente, la empresa construyó en el Corregimiento de San Onofre una carretera de 45 kilómetros, además de escuelas, y ha organizado brigadas de salud; así como la infraestructura para la Infantería de Marina debido a los problemas de orden público en la zona.

- **C.I. CULTIVOS DEL CARIBE LTDA.**

La empresa mantiene actualmente 300 personas con empleos directos que se han ido reactivando luego del problema de la inundación de cultivos ocurrido el 23 de abril de 2011, por lo que se debió suspender 150 contratos de trabajo en mayo de 2011; sólo falta reintegrar a 4 trabajadores. En el año 2008 contaba con 3.902 empleos directos. En el año 2009 esta cifra bajó a 3.835 y 3.895 empleos en el año 2010.

Como conclusión de las visitas realizadas, se tiene que los problemas de la Tasa de Cambio y la revaluación del peso frente al dólar, determinó la grave situación de liquidez financiera de las empresas, lo que no les permitió cumplir con el pago de los intereses y obligaciones de los créditos del Banco Agrario; además, la Ola Invernal afectó a algunos Proyectos.

De otra parte, para la CGR la formulación de la normatividad para el Fondo de Garantías Especial de Exportadores por parte de la CNCA y avalada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como regulador de la política agropecuaria, no evidencia una gestión encaminada a salvaguardar los recursos públicos adjudicados mediante la Línea Especial de Crédito creada con las Resoluciones 4 y 5 de 1998.

Así mismo, del análisis realizado a las actas de la CNCA y sus soportes, no se observan pronunciamientos del Presidente de FINAGRO como administrador de los recursos públicos asignados a esta entidad, en los que se evidencie su opinión a favor o en contra de los argumentos sobre los cuales se estaban tomando las decisiones, las cuales podrían afectar los recursos del FAG en la eventualidad de presentarse un siniestro en contra.

Lo expuesto en el párrafo anterior, da lugar al siguiente Hallazgo

- **HALLAZGO No. 1:**

No se evidencia que FINAGRO como Administrador del FAG respecto a las modificaciones realizadas por la CNCA a las condiciones generales establecidas para el otorgamiento de la garantía ordinaria (en cuanto a condiciones, límites,

admisibilidad, cobertura de los certificados y requisitos para presentar la reclamación del pago de la Garantía), con ocasión de la creación del Fondo de Garantías Especial de Exportadores, presentara pronunciamientos argumentativos a favor o en contra, en los cuales manifestara la conveniencia o inconveniencia de estas modificaciones, situación que demuestra un incumplimiento de lo establecido en el artículo 5 parágrafo 2: *“el presidente de FINAGRO asistirá a la CNCA, con voz pero sin voto”*

3.2. LEGALIDAD

En este acápite se hace un análisis de la normatividad que regula el Fondo Agropecuario de Garantías para establecer la legalidad de las Resoluciones No. 4 de abril de 2008 y No. 5 de abril 10 de 2008, expedidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), mediante las cuales establece: *“Artículo 7º. 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”*.

Para establecer si las resoluciones antes citadas fueron expedidas conforme a la normatividad que regula el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) es preciso remitirse al artículo 6 de Ley 16 de 1990 en el cual se establecen las funciones de la CNCA; en este artículo entre otras funciones se establece la siguiente: *“...11. Determinar el valor de las comisiones que se cobrarán a todos sus usuarios de crédito, el monto máximo de las obligaciones a respaldar, las condiciones económicas de los beneficiarios, y, los demás aspectos que aseguren la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías”*.

Como se puede observar, este numeral faculta a la CNCA para determinar los aspectos que aseguren la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías; en este contexto se puede decir que la Comisión obró en derecho cuando estableció mediante las citadas resoluciones el Fondo de Garantías Especial de Exportadores, ya que esta decisión es un aspecto operativo; sin embargo, es pertinente analizar desde el punto de vista del otorgamiento de la garantía si la decisión de otorgar la misma a los créditos otorgados en desarrollo de las resoluciones ya mencionadas independientemente del tipo de beneficiario se ajusta a lo establecido en la Ley 16 de 1990

Para ello se requiere confrontar si lo establecido en el artículo 7 de las Resoluciones 4 y 5 de 2008 en lo que a beneficiarios se refiere, se enmarca dentro de las facultades del numeral 11 del artículo 6 de la Ley 16 de 1990; de la lectura

de este numeral se observa que la CNCA puede determinar las condiciones económicas de los beneficiarios. Ahora bien, cabe preguntarse, cuáles beneficiarios?

Para responder este interrogante hay que remitirse al artículo 27 de esta Ley, el cual establece: *“Beneficiarios del crédito agropecuario. Podrán ser beneficiarios del crédito que se otorgue a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades a que se refiere el artículo 2o. de la presente Ley, así como las cooperativas de primero y segundo grado cuyo objeto sea financiar renglones de producción y comercialización agropecuarias. Igualmente, serán sujetos del crédito las cooperativas de productores del sector agropecuario”*. Como se puede ver, este artículo señala que los beneficiarios del crédito que se otorgue a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario son las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades a que se refiere el artículo 2 de la Ley 16 de 1990, así como las cooperativas de primero y segundo grado cuyo objeto sea financiar renglones de producción y comercialización agropecuarias. Igualmente, serán sujetos del crédito las cooperativas de productores del sector agropecuario.

En el contexto del párrafo anterior, se tiene entonces que el precitado artículo se refiere a los beneficiarios del crédito agropecuario, y del análisis de lo enunciado en el mismo se desprende que se refiere a cualquier tipo de beneficiario (pequeño, mediano o grande); sin embargo, en este punto se presenta otro interrogante a saber: lo anterior se aplica también para el otorgamiento de la garantía establecida en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990?

Para responder el mismo, se debe entonces acudir a lo que norma este artículo, cuyo texto dice: **“Artículo 28. Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.”**

Como se puede ver, el artículo 28 estipula que el Fondo Agropecuario de Garantías tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros; por lo tanto, considera en principio la CGR que en este artículo el legislador estableció una restricción en cuanto a quienes se podía respaldar a través del FAG y no son otros que los pequeños usuarios y empresas

asociativas y comunitarias quienes ostentan la calidad de personas naturales o jurídicas de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 16 de 1990.

De otra parte, el Parágrafo del artículo 28 establece: *“La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo”*. Aquí nuevamente surge el interrogante: de cuáles beneficiarios? Para responder al mismo se deben recordar entonces 2 aspectos, así: 1) El legislador en el artículo 28 estableció que el FAG únicamente puede respaldar los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros 2) Que los beneficiarios conforme a lo establecido en el artículo 27 ya citado, son personas naturales o jurídicas que para efectos de este parágrafo están restringidos por el artículo 28 y específicamente a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias.

De igual manera, el artículo 26 de la citada Ley estipula: *“Destinación de los recursos del Crédito Agropecuario. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá las líneas de crédito que otorgarán las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y las instituciones bancarias y financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria, para conceder créditos con destino al sector agropecuario, afines y similares, tales como:*

- *Para producción en sus distintas fases, en particular adquisición de insumos y capital de trabajo.*
- *Para comercialización y mejoramiento de su infraestructura.*
- *Para la adquisición de ganado vacuno destinado a la producción de leche y carne.*
- *Para maquinaria agrícola.*
- *Para construcción, adquisición o mejoramiento de vivienda rural.*
- *Para adquisición y explotación de parcelas, cualquiera que sea la forma que ésta asuma, por parte de profesionales y técnicos especializados de conformidad con las normas que apruebe la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.*
- *Para mejoramiento de la infraestructura predial, en particular la adecuación de tierras.*
- *Para el establecimiento de zocriaderos y para la captura y transporte de los productos provenientes de la pesca y la acuicultura, sean éstas marítimas o continentales.*
- *Para plantación, conservación y explotación de los bosques y actividades afines o similares.*
- *Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación primaria y conservación de productos agrícolas, pecuarios, apícolas, avícolas, pesqueros, afines o similares y de acuicultura.*

- Para estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales, especialmente los que propendan la conservación de alimentos y materias primas alimenticias.
- Para investigación en aspectos pecuarios, agrícolas, piscícolas y de acuicultura.”

A su vez, el artículo 2 de la Ley 16 de 1990 establece: “Del Crédito de Fomento Agropecuario y los criterios para su programación. Para los efectos de ley, entiéndase por Crédito de Fomento Agropecuario el que se otorga a favor de personas naturales o jurídicas, para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexas o complementaria, en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares, y en la acuicultura. El Crédito Agropecuario se otorgará para la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos en las actividades indicadas. El Crédito de Fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país. Para tal fin la programación del crédito se hará teniendo en cuenta las directrices que determinen el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y el Ministerio de Agricultura.”

Del análisis de la normatividad antes citada se desprende que la Ley 16 de 1990 define quiénes son los beneficiarios (artículo 27) y señala que estos podrían ser una persona natural o jurídica y concretamente en el artículo 28 señala quiénes son estos beneficiarios: los pequeños usuarios (personas naturales) y empresas asociativas y comunitarias (personas jurídicas)

De este análisis, se puede interpretar así mismo, que la Ley en el artículo 27 estipula que podrán ser beneficiarios del crédito las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades a que se refiere el artículo 2 de la misma Ley.

En este contexto y de conformidad con lo establecido en el artículo 2 (define la actividad) y en el artículo 26 (señala el destino del crédito), se tiene que un proyecto agropecuario está relacionado con la actividad y con el destino de los recursos objeto del crédito agropecuario y por lo tanto no se podrían considerar como beneficiarios, por cuanto los mismos, de acuerdo con la Ley son personas naturales o jurídicas..

Así las cosas, en principio no ha sido de recibo para la CGR, el argumento presentado por FINAGRO como administrador del FAG, en cuanto a que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000, extiende el objeto del FAG a los medianos y

grandes productores (los cuales son personas naturales o jurídicas), ya que el citado artículo señala: *“El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”*, y como se puede ver se refiere a proyectos agropecuarios, que como se dijo anteriormente, no se podrían considerar como beneficiarios, todas vez que no son una persona natural o jurídica.

Por lo expuesto hasta ahora, se podría concluir que de acuerdo con el artículo 28, el Fondo Agropecuario de Garantías solamente podría respaldar a los beneficiarios establecidos en este artículo, es decir, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.

Ahora bien, FINAGRO en respuesta a los cuestionamientos realizados por la CGR en diferentes informes sobre la legalidad de lo establecido en las Resoluciones 4 y 5 de 2008 en lo referente al respaldo a los créditos otorgados a los medianos y grandes productores, ha manifestado que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 *“previó la posibilidad de que los medianos y grandes productores accedieran al FAG el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia 400 del 2010.”*

A continuación se exponen las diferentes posiciones que sobre el asunto han surgido por parte de la Entidad auditada y de la Contraloría General de la República, para más adelante arribar a lo concluido por parte de este ente de control y el hallazgo que finalmente se plantea al respecto:

En este punto, es preciso, entonces, remitirse primero al texto del mencionado artículo y posteriormente a la Sentencia para determinar si le asiste la razón a FINAGRO:

- Con respecto al artículo se tiene que el mismo estipula: *“ARTICULO 74. FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.”*

Como se puede apreciar el texto del mismo no prevé que los medianos y grandes productores accedan al Fondo Agropecuario de Garantías FAG como lo afirma FINAGRO.

- Con respecto a la Sentencia, se debe señalar que la misma se refiere a una demanda de inconstitucionalidad del artículo 74 en la cual el cargo se refiere a que: *“Solicita la demandante la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 74 de la Ley 633 de 2000, por considerarlo violatorio de los artículos 41, 158 y 169 de la Constitución Política.*

Afirma que durante el trámite de la Ley 633 de 2000 se introdujo una disposición ajena al contenido de la misma, que regula aspectos de orden tributario, lo cual viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política”, cargo que no prosperó por cuanto la Corte declaró exequible el artículo al considerar que sí existía unidad de materia del mismo en relación con el tema tributario normado en la citada Ley.

Por lo expuesto, para la CGR la exequibilidad del artículo no está relacionada con el tema de la ampliación de la cobertura del FAG a los medianos y grandes productores.

Aquí es preciso transcribir apartes de la Sentencia en las cuales se demuestra que no le asiste la razón a FINAGRO en cuanto a que el artículo prevé la posibilidad de que los medianos y grandes productores accedan al FAG:

- *“Así pues, lo que en realidad dice la actora es que el artículo 74 acusado modifica el objeto y el funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-, en la medida en que dispone que el mismo “podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”¹; la referencia a este último reglamento, es decir, la facultad de reglamentar las condiciones para el otorgamiento de los avales que la norma concede a esta Comisión, es lo que según la demanda conlleva “la posibilidad de modificar el objeto del Fondo, al trasladarle la facultad de definir los usuarios de los proyectos agropecuarios”². Esta modificación de dicho objeto, agrega la acusación, no podía ser incluida dentro de la Ley 633 de 2000, referente a asuntos tributarios y financieros, sino que requería de una ley especial, como lo fue en su momento la Ley 21 de 1985, que creó dicho Fondo de Garantías específicamente para el sector del agro, y lo reguló integralmente.*

¹ Subrayas fuera del original

² Tomado de la página número 5 del libelo de la corrección de la demanda, que obra en el expediente al folio 24.

*No obstante, la Corte constata que el artículo 74 acusado no modifica en modo alguno el objeto ni las condiciones de funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-, pues con anterioridad a la expedición de la Ley 633 de 2000, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario ya tenía la facultad de reglamentación de las condiciones de otorgamiento de los avales del Fondo, de modo que en realidad el artículo 74 por este aspecto no introduce ningún cambio en su funcionamiento. En efecto, de conformidad con lo reglado por la Ley 16 de 1990³, el Fondo Agropecuario de Garantías tiene por objeto “respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los **pequeños usuarios** y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros”⁴. Para esos propósitos, según la misma Ley, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario⁵ determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo⁶.*

Lo manifestado por la Corte en estos apartes de la Sentencia, señalan claramente que el artículo 74 no modifica en modo alguno el objeto del FAG y señala así mismo esta Corporación: “Para esos propósitos, según la misma Ley, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo”. En este punto hay que preguntar, cuales propósitos?. La respuesta es evidente, la Corte se refiere a los propósitos del artículo 28, el cual como ya se ha reiterado es el de respaldar a los **pequeños usuarios** y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios

³ Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

⁴ Ley 16 de 1990, artículo 28.

⁵ La administración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario está a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, la cual se integrará de la siguiente manera: El Ministro de Agricultura, quien la preside. - El Jefe del Departamento Nacional de Planeación. El Gerente del Banco de la República. Dos representantes del Presidente de la República, uno de los cuales deberá ser persona de reconocida preparación teórica y experiencia en materias bancarias y financieras y el otro en economía y producción agropecuaria. Un representante de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, elegido en la forma que prescriba el Reglamento.

⁶ Ley 16 de 1990, artículo 28, párrafo.

financieros, y entonces es preciso concluir que la CNCA si tenía la facultad de reglamentar las condiciones de otorgamiento de los avales que la norma concede en cuanto a las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo, más no estaba facultada para cambiar los beneficiarios ya que este artículo no modificó el objeto del FAG, el cual como se ha reiterado excluye a los grandes y medianos productores.

Con fundamento en lo expuesto, se comunicó a la entidad la siguiente observación:

FINAGRO pagó garantías por concepto de siniestros de créditos concedidos por el Banco Agrario a medianos y grandes productores exportadores y que fueron respaldados por el FAG, garantías a los cuales no podían acceder estos, por cuanto el artículo 28 de la Ley 16 de 1990 establece que el Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, únicamente podrá respaldar a pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros, razón por la cual se efectuó una erogación contraria a la ley y por consiguiente se causó un detrimento patrimonial que afectó los recursos del estado por valor de \$25.375.552.033, lo anterior producto de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, como administrador del FAG, dio respuesta a la observación presentada en los siguientes términos:

1. FINAGRO manifiesta: “En efecto es cierto que el artículo 28 de la Ley 16 de 1990 preveía como beneficiarios del Fondo Agropecuario de Garantías, en adelante FAG, a los “pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias”, noción, sea del caso señalar, no es necesariamente coincidente con la de “pequeño productor” a que se refiere el Decreto 312 de 1991.

Esta disposición implicó un cambio respecto a lo previsto en la Ley 21 de 1985, en la cual se creó el FAG, pues en dicha ley el FAG no se limitaba a garantizar a un cierto tipo de productores.⁷

⁷ Artículo 6 de la Ley 21 de 1985: “Créase un Fondo de Garantías en el Banco de la República para respaldar los créditos otorgados por el Fondo Financiero Agropecuario a los usuarios que no puedan ofrecer las garantías exigidas normalmente por los intermediarios financieros”.

Sin embargo, no es cierto que el artículo 28 de la Ley 16 de 1990 no haya sufrido modificación o ampliación alguna.

En efecto, ya desde la Ley 69 de 1993 se había previsto que el FAG pudiera garantizar a medianos y grandes productores, en casos especiales, pues su artículo 10 dispone:

*“OBJETO DEL FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías podrá respaldar los créditos de mediano y largo plazo para grandes y medianos productores, para las regiones, productos y en las condiciones económicas que para tal efecto determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, según lo estipulado por el artículo 1 de la Ley 34 de 1993”.*⁸

Análisis realizado durante el proceso auditor por parte de la CGR, a la respuesta de la Entidad:

De la lectura del texto normativo de este artículo, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 28 de la Ley 16 de 1993, se establecen dos supuestos de derecho:

El primer supuesto de derecho, es respaldar los créditos de mediano y largo plazo para grandes y medianos productores. El segundo supuesto de derecho son las

⁸ La Ley 34 de 1993, “Para la refinanciación de la deuda de los cafeteros, aldoneros, arroceros y demás sector agrario se dictan las normas y los criterios para su regulación y aplicación”, dispuso en su artículo 1: “Con el propósito de apoyar y promover la actividad agrícola, la Junta Directiva del Banco de la República, previo concepto de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, adoptará mecanismos que faciliten la refinanciación de créditos destinados a la producción agrícola. Serán beneficiarios de la refinanciación los productores agrícolas cuando se presenten situaciones económicas críticas respecto de un cultivo o una región. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará la ocurrencia de una situación económica crítica en una región de producción agrícola o para un cultivo, cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

1. Cuando una caída sensible y temporal en el precio internacional del producto afecte significativamente el ingreso real del productor colombiano. Cuando la caída de precio se prevea permanente, las refinanciaciones se orientarán a la sustitución de cultivos y a la diversificación.
2. Cuando una situación de tipo climatológico o catástrofe natural dé lugar a pérdidas masivas de la producción.
3. Cuando un cultivo se vea severamente afectado por plagas o problemas fitosanitarios, que reduzcan sensiblemente la calidad o el volumen de la cosecha.
4. Cuando se presente una caída sensible y permanente en la demanda interna del producto”.

regiones, productos y las condiciones económicas que determine la Comisión de Crédito Agropecuario según lo estipulado en el artículo 1 de la Ley 34 de 1993.

Para realizar el análisis jurídico es preciso analizar qué preceptúa el artículo 1º de la Ley 34 de 1993:

“Con el propósito de apoyar y promover la actividad agrícola, la Junta Directiva del Banco de la República, previo concepto de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, adoptará mecanismos que faciliten la refinanciación de créditos destinados a la producción agrícola

Serán beneficiarios de la refinanciación los productores agrícolas cuando se presenten situaciones económicas críticas respecto de un cultivo o una región.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará la ocurrencia de una situación económica crítica en una región de producción agrícola o para un cultivo, cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

1. Cuando una caída sensible y temporal en el precio internacional del producto afecte significativamente el ingreso real del productor colombiano. Cuando la caída de precio se prevea permanente, las refinanciaciones se orientarán a la sustitución de cultivos y a la diversificación.
2. Cuando una situación de tipo climatológico o catástrofe natural dé lugar a pérdidas masivas de la producción.
3. Cuando un cultivo se vea severamente afectado por plagas o problemas fitosanitarios, que reduzcan sensiblemente la calidad o el volumen de la cosecha.
4. Cuando se presente una caída sensible y permanente en la demanda interna del producto”.

Este artículo tiene un primer supuesto de derecho y es la adopción por parte de la Junta Directiva del Banco de la República de mecanismos que facilitaran la refinanciación de créditos destinados a la producción agrícola.

Un segundo supuesto de derecho es que únicamente serán beneficiarios de la refinanciación los productores agrícolas cuando se presentes situaciones económicas críticas respecto de un cultivo o región.

Del análisis jurídico de los supuestos de derecho del artículo 10 de la Ley 69 de 1993 y de los supuestos de derecho del artículo 1 de la Ley 34 de 1993, se concluye:

El artículo 10 de la Ley 69 de 1993, extendió el respaldo del FAG a los créditos de mediano y largo plazo para medianos y grandes productores, sin embargo, estableció que este respaldo se otorgaría para las regiones, productos y las condiciones económicas establecidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario según lo estipulado por el artículo 1 de la Ley 34 de 1993.

El artículo 1 de la Ley 34 de 1993, establece la adopción de mecanismos que faciliten la refinanciación de créditos destinados a la producción agropecuaria por parte de la Junta Directiva del Banco de la República, previo concepto de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario; así mismo, establece que serán beneficiarios de la refinanciación, los productores agrícolas cuando se presenten situaciones económicas críticas respecto de un cultivo o región.

Por lo expuesto, es forzoso concluir que a la luz de lo preceptuado en los artículos analizados, el FAG solamente podía amparar los créditos refinanciados destinados a la producción agrícola otorgados a los medianos y grandes productores como consecuencia de una situación económica crítica respecto de un cultivo o región.

En este punto, para determinar si el artículo 10 de la Ley 69 de 1993 modificó el artículo 28 de la Ley 16 de 1993, es preciso contrastar las dos normas y para ello es necesario establecer el supuesto de derecho del artículo 28: *“Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros”*.

El supuesto de derecho de este artículo es el de respaldar los créditos otorgados, dentro del Sistema Nacional Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.

Del análisis jurídico de las normas antes citadas, se desprende que en principio el artículo 10 de la Ley 69 de 1993 si modifica el artículo 28 de la Ley 16 de 1990 y extiende el amparo del FAG a los medianos y grandes productores; sin embargo, de acuerdo al análisis integral y sistemático realizado en los párrafos precedentes de este acápite al artículo 10, esta modificación solo aplicaba para los créditos refinanciados, por cuanto lo reglado en este artículo está supeditado a lo estipulado en el artículo 1 de la Ley 34 de 1993 y especialmente a que los productores agrícolas

hubieran sido beneficiarios de una refinanciación como consecuencia de una situación económica crítica respecto de un cultivo o región.

Lo anterior, se corrobora con lo que dice FINAGRO en su respuesta al referirse al artículo 10 de la Ley 69 de 1993: *“...En efecto, ya desde la Ley 69 de 1993 se había previsto que el FAG pudiera garantizar a medianos y grandes productores, en casos especiales, pues su artículo 10 dispone...”*

De la lectura de lo señalado, se puede observar que FINAGRO reconoce que el artículo 10 de la Ley 69 de 1993, permitía que el FAG pudiera garantizar a medianos y grandes productores, en casos especiales, los cuales no son otros que los establecidos en el párrafo 3 del artículo 1 de la Ley 34 de 1993, que dice:

“La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará la ocurrencia de una situación económica crítica en una región de producción agrícola o para un cultivo, cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

- 1. Cuando una caída sensible y temporal en el precio internacional del producto afecte significativamente el ingreso real del productor colombiano. Cuando la caída de precio se prevea permanente, las refinanciaciones se orientarán a la sustitución de cultivos y a la diversificación.*
- 2. Cuando una situación de tipo climatológico o catástrofe natural dé lugar a pérdidas masivas de la producción.*
- 3. Cuando un cultivo se vea severamente afectado por plagas o problemas fitosanitarios, que reduzcan sensiblemente la calidad o el volumen de la cosecha.*
- 4. Cuando se presente una caída sensible y permanente en la demanda interna del producto”*

Es claro entonces, que los casos especiales de que habla FINAGRO son los atrás citados; sin embargo, no hay que olvidar que una norma se debe interpretar en forma integral y sistemática, y este párrafo es complemento del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 34 de 1993, que señala: *“Serán beneficiarios de la refinanciación los productores agrícolas cuando se presenten situaciones económicas críticas respecto de un cultivo o una región”*; así mismo, este es concordante con el párrafo inicial del precitado artículo en el cual se preceptúa: *“Con el propósito de apoyar y promover la actividad agrícola, la Junta Directiva del Banco de la República, previo concepto de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, adoptará mecanismos que faciliten la refinanciación de créditos destinados a la producción agrícola”*

Por lo anteriormente señalado, es forzoso concluir que el artículo 10 de la Ley 69 de 1993, tal como lo reconoce FINAGRO, permitía que el FAG amparara a medianos y grandes exportadores en los casos especiales normados en el tercer párrafo del

artículo 1 de la Ley 34 de 1993, y que estos solamente aplicaban para los créditos refinanciados tal como se estipula en los párrafos 1 y 2 del mismo artículo.

En virtud de lo expuesto, no tiene sustento el argumento esgrimido por FINAGRO para desvirtuar la observación relacionada con el respaldo otorgado por el FAG a los créditos de medianos y grandes productores exportadores debido a que estos no eran créditos refinanciados.

2. En la respuesta FINAGRO señala: *“...Sin perjuicio de lo anterior, el ámbito de cobertura del FAG sufrió modificaciones tendientes a permitir el otorgamiento de garantías a productores distintos de los pequeños, y en especial a medianos y grandes productores”*

En este sentido, la Ley 101 de 1993, *“Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”*, dispuso en su artículo 27 lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías también podrá respaldar los créditos otorgados por las demás instituciones bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas, debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria para otorgar créditos con destino al sector agropecuario”.

Esta norma dispone una ampliación expresa del objeto del FAG, de manera que puede garantizar créditos distintos a los señalados en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990 (créditos de *“pequeños usuarios”*), y específicamente señala que *“también”* (expresión que denota ampliación de su objeto), puede respaldar cualquier crédito agropecuario, sin hacer distinción del tipo de beneficiario, otorgado por fuera o dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario por cualquier *institución bancaria, financiera, fiduciaria y cooperativa, debidamente autorizada por la Superintendencia Bancaria.*

Dado que la norma no distingue qué tipo de productor puede ser beneficiario de la garantía, en virtud del principio de interpretación jurídica conforme al cual *“Donde no distingue el legislador no le es dable hacerlo al intérprete”*, es forzoso concluir que de dicha garantía del FAG para cualquier clase de crédito agropecuario puede ser beneficiario cualquier clase o tamaño de productor.

El artículo 27 de la Ley 101 de 1993 se encuentra plenamente vigente y por lo tanto es fundamento legal de las decisiones adoptadas por la Comisión, y conforme a lo expuesto fue interpretada por el Gobierno Nacional en el sentido de que la misma permite otorgar garantía a créditos de medianos y grandes productores.

En efecto, dicha norma fue reglamentada por el Decreto 2572 de 2000 que dispuso:⁹

“Artículo 1º. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros.

Artículo 2º. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá garantizar los créditos de que trata el artículo anterior a toda persona natural o jurídica que obtenga préstamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios”.

ANÁLISIS CGR

El artículo 27 de esta ley dispuso: *“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías también podrá respaldar los créditos otorgados por las demás instituciones bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas, debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria para otorgar créditos con destino al sector agropecuario”.*

El supuesto de derecho de este artículo, es el poder respaldar los créditos otorgados por las demás instituciones bancarias, financieras fiduciarias y cooperativas, debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria para otorgar créditos con destino al sector agropecuario

Para determinar si el artículo 27 de la Ley 101 de 1993, modificó el artículo 28 de la Ley 176 de 1990 y en qué sentido lo hizo, es preciso comparar el texto de los artículos; para ello se debe citar el contenido normativo del segundo de los artículos mencionados en este párrafo:

El artículo 28 dispone: *“Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los*

⁹ En los considerandos de dicho Decreto, además de citar la Ley 101 de 1993 se señaló que *“(…) teniendo en cuenta el propósito del Gobierno Nacional de mejorar las condiciones para el desarrollo del sector agropecuario y considerando los factores de riesgo que en la actualidad representa la inversión en el agro, y el otorgamiento de garantías para tales operaciones por el sector financiero, es necesario permitir el acceso al Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, a los medianos y grandes agricultores”*

pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros”.

De la comparación realizada, se obtiene que el artículo 28 preceptúa que el FAG podrá respaldar créditos otorgados dentro del Sistema Nacional Agropecuario, mientras que el artículo 27 estipula que sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28, el FAG también podrá respaldar los créditos otorgados por las demás instituciones bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas, autorizadas por la Superintendencia Bancaria para otorgar créditos con destino al sector agropecuario.

En este contexto surge un interrogante a saber: Las demás instituciones bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria que menciona el artículo 27 y que otorgan créditos con destino al sector agropecuario, forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario?

Para resolver el mismo hay que remitirse a los artículos 3 y 4 de la Ley 16 de 1990:

- *“Artículo 3. Entidades integrantes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, los bancos, los fondos ganaderos y las demás entidades financieras, creadas o que se creen en el futuro, que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias.*

Parágrafo. También hará parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro, cuya creación se ordena por la presente Ley”.

Del análisis del artículo 3 se evidencia que no, por cuanto en este se precisa claramente que las entidades integrantes de este sistema deben tener por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias, razón por la cual las entidades que no tengan por objeto principal este financiamiento no pueden ser beneficiarias de las disposiciones contempladas en la Ley 16 de 1990 de conformidad con 4 de esta Ley que regula: *“Ámbito de aplicación de la Ley. Las disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicadas a las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en cuanto otorguen crédito agropecuario”.*

Lo anterior se ratifica con lo señalado en el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 16 de 1990, así: *“...3. Redescantar las operaciones que con sujeción a las normas de la presente Ley efectúen las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y las demás entidades bancarias y financieras debidamente*

autorizadas por la Superintendencia Bancaria”, de donde se desprende que el legislador hace una distinción entre las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y las entidades que son autorizadas por la Superintendencia Bancaria.

En este orden de ideas, se llega a la conclusión de que la intención del Legislador con el artículo 27 de la Ley 101 de 1993, fue la de permitir que los créditos otorgados por otras instituciones bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas autorizadas por la Superintendencia Bancaria, que no forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario – SNCA, y que no tienen por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias, pudieran acceder al respaldo del FAG, y por lo tanto esta norma sí dispone de una ampliación expresa del FAG en el sentido de que sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, este pudiera respaldar los créditos otorgados por las instituciones bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas que no forman parte del SNCA para el financiamiento de las actividades agropecuarias y por tal razón la interpretación esbozada por FINAGRO en su respuesta (página 3): *“Esta norma dispone una ampliación expresa del FAG de manera que puede garantizar créditos distintos a los señalados en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990 (créditos de “pequeños usuarios”), y específicamente señala que “también” (expresión que denota ampliación de su objeto), puede respaldar cualquier crédito agropecuario, sin hacer distinción del tipo de beneficiario, otorgado por fuera o dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario por cualquier institución bancaria, financiera, fiduciaria y cooperativa, debidamente autorizada por la Superintendencia Bancaria”, es una interpretación que no corresponde a un análisis jurídico ajustado al contenido normativo del artículo 27, desconociendo que cuando el sentido de la Ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu (interpretación gramatical. Artículo. 27 del C.C.)*

De otra parte, también manifiesta FINAGRO:

“Dado que la norma no distingue qué tipo de productor puede ser beneficiario de la garantía, en virtud del principio de interpretación jurídica conforme al cual “Donde no distingue el legislador no le es dable hacerlo al intérprete”, es forzoso concluir que de dicha garantía del FAG para cualquier clase de crédito agropecuario puede ser beneficiario cualquier clase o tamaño de productor.”

La CGR no comparte este argumento por cuanto como ya se dijo en los párrafos precedentes, la norma sí hace una distinción ya que se refiere a los créditos otorgados dentro del SNCA (art. 28 de la ley 16 de 1990) y a los créditos otorgados por las demás instituciones bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas, debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria para otorgar créditos con

destino al sector agropecuario (artículo 27 de la Ley 101 de 1993), es decir, que no se encuentran dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

En este contexto, llama la atención que FINAGRO invoca el principio de interpretación jurídica: *“Donde no distingue el legislador no le es dable hacerlo al interprete”* como un reproche a la CGR, el cual no es aceptado toda vez que el artículo 27 de la Ley 101 de 1993, no se presta para interpretaciones ya que el mismo es muy claro al señalar que el FAG se extiende a otras instituciones (bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas) las cuales de acuerdo con el análisis jurídico realizado hasta el momento, son las que no se encuentran dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y que no se encontraban contempladas por el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, sin que explícitamente cambiara los beneficiarios como lo argumenta FINAGRO, ya que estos siguen siendo los pequeños usuarios y empresas asociativas y cooperativas.

Ahora bien, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2572 del 2000, reglamentó el artículo 27 de la Ley 101 de 1993, y en el mismo estableció:

“Artículo 1º: Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros

“Artículo 2º: El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá garantizar los créditos de que trata el artículo anterior a toda persona natural o jurídica que obtenga préstamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios.

El supuesto de derecho del artículo 1, es respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados a FINAGRO que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños.

El supuesto derecho del artículo 2, es que el FAG podía garantizar los créditos de que trata el artículo 1, otorgados por las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Del análisis del contenido normativo, se desprende que mediante el artículo 1º, el Gobierno Nacional reitera lo estipulado en el artículo 1 del Decreto 1447 de 1999 (perdió ejecutoria por la inexecutable de la Ley 508 de 1999), en el sentido de reglamentar que el FAG podía amparar a otros productores distintos de los

pequeños pero lo circunscribió a los valores redescontados de los créditos agropecuarios presentados a FINAGRO, y mediante el artículo 2° el Gobierno Nacional dispone que el FAG puede garantizar los créditos de que trata el artículo 1° (es decir los créditos redescontados) a las personas naturales o jurídicas que obtengan prestamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios o sea que no forman parte de del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario

Así mismo, en la respuesta, FINAGRO manifiesta:

“El artículo 27 de la Ley 101 de 1993 se encuentra plenamente vigente y por lo tanto es fundamento legal de las decisiones adoptadas por la Comisión, y conforme a lo expuesto fue interpretada por el Gobierno Nacional en el sentido de que la misma permite otorgar garantía a créditos de medianos y grandes productores.

En efecto, dicha norma fue reglamentada por el Decreto 2572 de 2000 que dispuso:

“Artículo 1°: Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros”

En esta cita, FINAGRO subraya “...los productores distintos de los pequeños,...”, para hacer ver que mediante este decreto se reglamentó el artículo 27 de la Ley 101 de 1993 y a través de este se extendió el FAG a otros productores, haciendo una interpretación parcial del texto del artículo, sin tener en cuenta que el análisis de una norma debe hacerse de forma integral y sistemática, y en este caso el artículo 1 del Decreto 2572 de 2000 señala: “...podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del sector, Finagro que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños...” (El subrayado es nuestro) y por lo tanto esta disposición establece una condición para que se pueda otorgar este respaldo y es la de que los créditos sean redescontados ante FINAGRO.

Realizado el análisis anterior, se concluye que los créditos concedidos a medianos y grandes productores exportadores amparados por el FAG y sobre los cuales se configuró la observación, no son créditos presentados a FINAGRO para rescuento y adicionalmente fueron créditos otorgados por el Banco Agrario, entidad que

pertenece al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y por lo tanto no cumplan con ninguno de los supuestos de derecho del Decreto 2572 de 2000, razón por la cual no se desvirtúa la observación.

3. Otro argumento presentado por FINAGRO en su respuesta es: "...Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, que resulta suficiente para desvirtuar completamente la observación, es necesario señalar que en el artículo 41 de la Ley 508 de 1999, *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002"* (Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango), se previó:

"FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios que le permita el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional y se fortalecerá con el fin de facilitarle al agricultor el acceso al crédito bancario".

Dicha norma fue reglamentada por el Decreto 1447 de 1999, que dispuso:

"Artículo 1º. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar créditos agropecuarios redescontados en el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros.

Artículo 2º. El FAG podrá garantizar créditos de que trata el artículo anterior a toda persona natural o jurídica que obtenga préstamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria..."

(...) En este sentido, resulta absolutamente inobjetable señalar que el ejecutivo, con toda autoridad, interpretó la expresión de la Ley *"El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios (...)"*, como una facultad otorgada por el legislador para garantizar créditos de medianos y grandes productores. Se advierte que la Ley 508 de 1999 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de trámite, mediante Sentencia C-557-00 del 16 de mayo de 2000, Magistrado Ponente. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, generando en consecuencia la pérdida de fuerza ejecutoria del Decreto 1447 de 1999.

ANALISIS CGR

El artículo 41 de la Ley 508 de 1999, estipulaba: *"FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios que le permita el reglamento que para tal fin expida el*

Gobierno Nacional y se fortalecerá con el fin de facilitarle al agricultor el acceso al crédito bancario”.

Pese a ser declarada inexecutable, la CGR encuentra que este artículo estipulaba que el FAG podía otorgar garantías a los proyectos agropecuarios de conformidad con el reglamento que para tal fin expediera el Gobierno Nacional; en consecuencia, de no haber sido declarada inexecutable esta ley, FINAGRO solamente podía otorgar garantías a los proyectos agropecuarios que le permitiera el reglamento que para tal fin expediera el Gobierno Nacional, reglamentación expedida a través del Decreto 1447 de 1999, el cual se analiza a continuación no obstante que perdió fuerza ejecutoria por la inexecutable de la Ley 508 de 1999:

“ARTÍCULO 1º. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros”.

De la lectura de este texto, se desprende que el supuesto de derecho de este artículo sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, es respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante FINAGRO, otorgados a los productores distintos de los pequeños.

Del análisis de este artículo se concluye que el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, sí fue modificado por este decreto al extender el FAG a otros productores distintos del pequeño; sin embargo, esta modificación fue circunscrita a los valores redescontados de los créditos agropecuarios presentados ante FINAGRO.

Adicionalmente, este decreto reglamentó a través del ARTÍCULO 2º: *“El FAG podrá garantizar los créditos de que trata el artículo anterior a toda persona natural o jurídica que obtenga préstamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios”.*

El supuesto de derecho de este artículo es el respaldo del FAG a los préstamos que toda persona natural o jurídica obtenga de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

El análisis jurídico permite concluir que el Gobierno Nacional al reglamentar el Decreto 955 de 2000, estableció dos condiciones para que el FAG pudiera otorgar garantías a los proyectos agropecuarios:

1. Que el valor redescontado de los créditos agropecuarios se hubieran presentado a FINAGRO, y
2. Que estos créditos hubieran sido otorgados por las instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia, es decir, que no forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con lo analizado en el numeral 1 de este documento.

Por lo expuesto, es forzoso concluir que este Decreto Reglamentario si no hubiera perdido fuerza ejecutoria por la inexecutable de la Ley 508 de 1999, no tendría aplicación para los créditos concedidos a medianos y grandes productores exportadores avalados por el FAG y que son el objeto de la observación comunicada por la CGR al administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), por cuanto los valores de estos créditos no fueron redescontados y tampoco fueron otorgados por instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria (entidades que no pertenecen al SNCA como ya se analizó en el numeral 2 de este documento), y por lo tanto no cumplían con ninguno de los supuestos de derecho establecidos en los artículos 1 y 2 del Decreto analizado y por tal razón no desvirtúan la observación.

En este punto es importante acotar que nuevamente FINAGRO hace una interpretación parcial de la norma al manifestar: *“En este sentido, resulta absolutamente inobjetable señalar que el ejecutivo, con toda autoridad, interpreto la expresión de la Ley “El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios (...)”, como una facultad otorgada por el legislador para garantizar créditos a medianos y grandes productores”,* y olvida que una norma se debe interpretar en forma integral y sistemática, razón por la cual paso por alto que la misma extendía el FAG a productores distintos de los pequeños, pero circunscribía este respaldo a que los créditos agropecuarios fueran redescontados en FINAGRO.

4. Cita FINAGRO en su respuesta: *“Posteriormente, y en consideración a la declaratoria de inexecutable de la Ley 508 de 1999, el Gobierno Nacional expidió el Decreto con fuerza de Ley No. 955 de 2000, “Por el cual se pone en vigencia el Plan de Inversiones Públicas para los años 1998 a 2002”, y en su artículo 41 dispuso:*

“FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios que le permita el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional”.

Nuevamente el Gobierno Nacional, con toda autoridad, reglamentó la expresión: *“El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos*

agropecuarios (...)", como una facultad otorgada por el legislador para garantizar créditos de medianos y grandes productores.

En este sentido, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 1203 de 2000 en el cual dispuso:

“ARTÍCULO 1º. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros.

ARTÍCULO 2º. El FAG podrá garantizar créditos de que trata el artículo anterior a toda persona natural o jurídica que obtenga préstamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios”.

(...) El Decreto Ley 955 de 2000 vino a ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional, por falta de competencia del Presidente para poner en vigencia, mediante decreto, el Plan de Inversiones Públicas, a partir de la comunicación de la Sentencia al Gobierno, mediante Sentencia C-1403-00 del 19 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández, generando la pérdida de fuerza ejecutoria del Decreto 1203 de 2000.

ANÁLISIS CGR

El Artículo 41 de este Decreto establece: *“FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios que le permita el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional”.*

Con este artículo, el Gobierno Nacional facultó al FAG para otorgar garantías a los proyectos agropecuarios de conformidad con el reglamento que para tal fin expidiera. La reglamentación de este artículo se hizo con la expedición del Decreto 1203 de 2002 (perdió fuerza ejecutoria por la inexecutable del decreto 955 de 2000), a continuación se analiza el mismo:

“ARTÍCULO 1º. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a los

productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros”.

De la lectura de este texto, se desprende que el supuesto de derecho de este artículo sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, es respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante FINAGRO otorgados a los productores distintos de los pequeños.

Del análisis de este artículo se concluye que el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, sí fue modificado por este decreto, al extender el FAG a otros productores distintos del pequeño; sin embargo, esta modificación fue circunscrita a los valores redescontados de los créditos agropecuarios presentados ante FINAGRO.

Adicionalmente, este decreto reglamentó a través del ARTÍCULO 2º: *“El FAG podrá garantizar los créditos de que trata el artículo anterior a toda persona natural o jurídica que obtenga préstamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios”.*

El supuesto de derecho de este artículo es el respaldo del FAG a los préstamos que toda persona natural o jurídica obtenga de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

El análisis jurídico permite concluir que el Gobierno Nacional al reglamentar el Decreto 955 de 2000, estableció dos condiciones para que el FAG pudiera otorgar garantías a los proyectos agropecuarios:

1. Que el valor redescontado de los créditos agropecuarios se hubieran presentado a FINAGRO, y
2. Que estos créditos hubieran sido otorgados por las instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia, es decir, que no forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con lo analizado en el numeral 1 de este documento.

Por lo expuesto, es forzoso concluir que este Decreto Reglamentario sino hubiera perdido fuerza ejecutoria por la inexecutable del Decreto 955 de 2000, no tendría aplicación para los créditos concedidos a medianos y grandes productores exportadores avalados por el FAG y que son el objeto de la observación comunicada por la CGR al administrador del Fondo Agropecuario de Garantías, por cuanto los valores de estos créditos no fueron redescontados y tampoco fueron otorgados por instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria (entidades que no pertenecen al SNCA como ya se analizó en el numeral 2 de este documento), y

por lo tanto no cumplía con ninguno de los supuestos de derecho establecidos en los artículos 1 y 2 del Decreto analizado y por tal razón no desvirtúan la observación.

Es importante resaltar la insistencia de FINAGRO en hacer una interpretación parcial de la norma al manifestar: "...Nuevamente el Gobierno Nacional, con toda autoridad, reglamentó la expresión *"El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios (...)"*, como una facultad otorgada por el legislador para garantizar créditos de medianos y grandes productores", olvidando que una norma se debe interpretar en forma integral y sistemática, razón por la cual pasó por alto que el Decreto 1203 la misma extendía el FAG a productores distintos de los pequeños, pero circunscribía este respaldo al valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados en FINAGRO y que fueran otorgados por instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y que no pertenecen al SNCA.

5. Agrega FINAGRO en la respuesta: "...En este sentido, se incluyó en la Ley 633 de 2000 el artículo 74 del siguiente tenor:

"FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario".

En virtud de esta disposición y desde el año 2001 la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario ha venido expidiendo resoluciones conforme a las cuales el FAG ha garantizado a medianos y grandes productores.

No existe duda alguna para FINAGRO y para la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, sobre el propósito de este artículo de la Ley 633 de 2000, no sólo por la interpretación con autoridad efectuada respecto al sentido del mismo en los antes citados Decretos 1447 de 1999 y 1203 de 2000, sino en lo que consta en el acta No. 050 de la reunión de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario del 7 de febrero de 2001, presidida por el entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Dr. Rodrigo Villalba Mosquera, cuya copia se anexa, y de la cual se destaca lo siguiente:

"El Dr. Pardo explica que el artículo 74 de la Ley 633 del 29 de diciembre de 2.000, estableció que el FAG podría otorgar garantías a los proyectos agropecuarios de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la C.N.C.A. La propuesta que se somete a la Comisión fundamentalmente recoge las anteriores definiciones efectuadas por la C.N.C.A., en ejercicio de su facultad reglamentaria y la reglamentación realizada por el Gobierno Nacional en apoyo a medianos y grandes productores. Adicionalmente, hace explícito para FINAGRO, como administrador del

FAG, su intervención en la etapa posterior al pago de la garantía de créditos siniestrados.

El Dr. Ballesteros manifiesta que al darse garantías a los medianos y grandes productores aumenta el riesgo a pesar de que sólo se garantiza en hasta un 50% y 60% de los créditos. Expresa que la filosofía del FAG son los pequeños, que eventualmente podrían quedar desprotegidos, razón por la cual propone colocarle un límite al valor de los créditos a garantizar de productores distintos de los pequeños.

El señor Ministro explica la voluntad política del Gobierno con la reactivación del sector, y que para ello se decidió ampliar la cobertura del FAG a través de la inclusión de tal posibilidad en la ley, con lo cual se le da estabilidad jurídica a un decreto existente y en desarrollo. Se refiere a la importancia que el FAG ha tenido desde su extensión a otros productores, al tiempo que manifiesta que la situación es coyuntural y que la C.N.C.A. puede revisarla cuando lo considere conveniente.

El Dr. Pardo destaca también la importancia del FAG dentro de la política de financiamiento de las cadenas productivas, en las cuales es necesario apoyar a todos sus intervinientes, desde los productores a los comercializadores y agroindustriales”.

El Decreto al cual se refería el señor Ministro no es otro que el Decreto 2572 de 2000, reglamentario del artículo 27 de la Ley 101 de 1993, ya explicado en detalle en esta comunicación, y en todo caso se evidencia que a pesar de las divergencias filosóficas entre los miembros de la Comisión, por unanimidad interpretaron, con base en lo dicho por el Presidente de FINAGRO (Dr. Cesar Pardo) y el Ministro de Agricultura, que la Comisión tenía la atribución legal para reglamentar el otorgamiento de garantías a medianos y grandes productores con base en el artículo 74 de la Ley 633 de 2000.

Igualmente el Grupo Auditor anexa copia del documento que obra como justificación técnica y soporte de la Resolución No. 5 de 2001 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, aprobada en la mencionada sesión del 7 de febrero de 2001, y en la cual se previó el otorgamiento de garantías a medianos y grandes productores. En dicho documento se hace explícita la referida interpretación.

En este sentido, desde el año 2001 la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario emitió resoluciones autorizando el otorgamiento de garantías a medianos y grandes productores de manera general.

En dicho documento se hacen evidentes las anteriores interpretaciones jurídicas, haciendo referencia a estas mismas normas, de manera que la Comisión obró en su momento y ha seguido obrando, de manera prudente y diligente, con fundamento en claras posiciones legales.

En consecuencia, queda más que claro el origen del artículo 74 de la Ley 633 de 2000, el alcance que el mismo tiene según reiterados Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, y que en virtud del mismo es viable el otorgamiento de garantías a medianos y grandes productores.

Obviamente, esta explicación que hemos efectuado, y que como se evidencia se haya absolutamente documentada y resulta inobjetable, no tenía por qué ser conocida por la Corte Constitucional, por lo cual las afirmaciones de dicho tribunal sobre el alcance del artículo 74 de la Ley 633 de 2000 contenidas en la parte considerativa de la Sentencia C-400-10¹⁰ no pueden ser tomadas literalmente desconociendo tan claros e inobjetables hechos y antecedentes.¹¹

En este sentido, lo dicho por la Corte no constituye un pronunciamiento sobre este tema de fondo sino debe entenderse en el contexto del análisis de constitucionalidad de unidad de materia y no como una “verdad a puño” sobre las garantías del FAG a medianos y grandes productores, tema que escapaba del ámbito del análisis de constitucionalidad que debía hacer la Corte.

Igualmente, la Corte Constitucional, no hizo, porque no estaba llamado a hacerlo, un análisis de concordancias y vigencias de la Ley 16 de 1990, de manera que no tuvo en cuenta todos los antecedentes legislativos, anteriores y posteriores a la Ley 633

¹⁰ Es procedente indicar que la parte considerativa de una Sentencia no puede ser tomada como obligatoria para servir de fundamento a un hallazgo con connotación fiscal, máxime si la misma desconoce hechos ciertos como los que se han expuesto. En efecto, las manifestaciones efectuadas por la Corte Constitucional sobre el objeto del FAG no tienen relación directa con el cargo de inconstitucionalidad bajo el cual se analizaba la norma demandada que era el de unidad de materia, de manera que no forman parte de la “*Ratio Decidendi*”, sino simplemente del “*mero dictum u obiter dicta*”, que son todas aquellas apreciaciones expuestas por el Juez al motivar su fallo, pero que no son esenciales para la decisión y por lo tanto no poseen ningún efecto vinculante. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el “*mero dictum*” no es vinculante ni tiene la trascendencia de la “*Ratio Decidendi*”. En efecto, en la sentencia SU-047 de 1999 la Corte señaló: “*En cambio constituye un mero dictum, toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario. (...)*”.

¹¹ Sea del caso señalar que mal se habría en glosar, con alcance fiscal, una actuación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario realizada en los años 2008 a 2009, con base en la parte considerativa de una sentencia emitida con posterioridad a los hechos, esto es, en el año 2010.

de 2000, que desmienten abiertamente que el mismo este limitado a pequeños productores”.

ANALISIS CGR

El análisis de este texto se hará por partes, debido a que el mismo tiene varios aspectos que se deben tomar p.or separado:

De la lectura del texto transcrito, se observa que FINAGRO argumenta: *“No existe duda alguna para FINAGRO y para la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, sobre el propósito de este artículo de la Ley 633 de 2000, no sólo por la interpretación con autoridad efectuada respecto al sentido del mismo en los antes citados Decretos 1447 de 1999 y 1203 de 2000...”*

El propósito de los Decretos 1447 de 1999 y 1203 de 2000, el cual reconoce FINAGRO fue interpretado con autoridad, ya se analizó extensamente en los numerales 3 y 4 de este documento así: Propósito decreto 1447 de 1999 (supuesto de derecho):

“ARTÍCULO 1º. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros”.

De la lectura de este texto, se desprende que el supuesto de derecho de este artículo sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, es respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante FINAGRO otorgados a los productores distintos de los pequeños.

Del análisis de este artículo se concluye que el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, si fue modificado por este Decreto al extender el FAG a otros productores distintos del pequeño; sin embargo, esta modificación fue circunscrita a los valores redescontados de los créditos agropecuarios presentados ante FINAGRO.

Adicionalmente, este decreto reglamentó a través del ARTÍCULO 2º: *“El FAG podrá garantizar los créditos de que trata el artículo anterior a toda persona natural o jurídica que obtenga préstamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios”.*

El supuesto de derecho de este artículo es el respaldo del FAG a los préstamos que toda persona natural o jurídica obtenga de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

El análisis jurídico permite concluir que el Gobierno Nacional al reglamentar el Decreto 955 de 2000, estableció dos condiciones para que FAG pudiera otorgar garantías a los proyectos agropecuarios:

1. Que el valor redescontado de los créditos agropecuarios se hubieran presentado a FINAGRO, y
2. Que estos créditos hubieran sido otorgados por las instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia, es decir que no forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con lo analizado en el numeral 1 de este documento.

Como se puede observar, el propósito del Gobierno Nacional al expedir los Decretos 1447 de 1999 y 1203 de 2000, para reglamentar la Ley 508 de 1999 y el Decreto 955 del 2000, fue el de permitir que el FAG respaldara a medianos y grandes productores pero en ciertos casos a saber: que los valores de los créditos fueran redescontados ante FINAGRO y que hubieran sido otorgados por entidades que no pertenecieran al SNCA.

Por lo anterior, el argumento presentado por FINAGRO para desvirtuar la observación refuerza la tesis de la CGR y por lo tanto no desvirtúa la observación

Con el análisis del siguiente aparte del texto presentado por FINAGRO, se refuerza aún más la tesis de la CGR:

“..El señor Ministro explica la voluntad política del Gobierno con la reactivación del sector, y que para ello se decidió ampliar la cobertura del FAG a través de la inclusión de tal posibilidad en la ley, con lo cual se le da estabilidad jurídica a un decreto existente y en desarrollo. Se refiere a la importancia que el FAG ha tenido desde su extensión a otros productores, al tiempo que manifiesta que la situación es coyuntural y que la C.N.C.A. puede revisarla cuando lo considere conveniente.

(..)

El Decreto al cual se refería el señor Ministro no es otro que el Decreto 2572 de 2000, reglamentario del artículo 27 de la Ley 101 de 1993, ya explicado en detalle en esta comunicación, y en todo caso se evidencia que a pesar de las divergencias filosóficas entre los miembros de la Comisión, por unanimidad interpretaron, con

base en lo dicho por el Presidente de FINAGRO (Dr. Cesar Pardo) y el Ministro de Agricultura, que la Comisión tenía la atribución legal para reglamentar el otorgamiento de garantías a medianos y grandes productores con base en el artículo 74 de la Ley 633 de 2000.

En este aparte, FINAGRO señala que el señor Ministro explica la voluntad política del Gobierno con la reactivación del sector y que para ello se decide ampliar la cobertura del FAG a través de la inclusión en la Ley con lo cual se le da estabilidad jurídica a un decreto existente y en desarrollo, agregando que el Decreto al cual se refería este no es otro que el Decreto 2572 de 2000, del cual es preciso retomar el análisis efectuado al mismo en este documento y que nuevamente transcribimos:

El Gobierno Nacional mediante el Decreto 2572 del 2000 reglamentó el artículo 27 de la Ley 101 de 1993, y en el mismo estableció:

“Artículo 1º. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños, que no puedan ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros

“Artículo 2º. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá garantizar los créditos de que trata el artículo anterior a toda persona natural o jurídica que obtenga préstamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios.

El supuesto de derecho del artículo 1, es respaldar el valor redescontado de los créditos agropecuarios presentados a FINAGRO que hayan sido otorgados a los productores distintos de los pequeños.

El supuesto derecho del artículo 2, es que el FAG podía garantizar los créditos de que trata el artículo 1 otorgados por las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Del análisis del contenido normativo, se desprende que mediante el artículo 1º, el Gobierno Nacional reitera lo estipulado en el artículo 1 del Decreto 1447 de 1999 (perdió ejecutoria por la inexecutable de la Ley 508 de 1999), en el sentido de reglamentar que el FAG podía amparar a otros productores distintos de los pequeños pero lo circunscribió a los valores redescontados de los créditos agropecuarios presentados a FINAGRO y mediante el artículo 2º el Gobierno Nacional dispone que el FAG puede garantizar los créditos de que trata el artículo 1º (es decir los créditos

redescontados) a las personas naturales o jurídicas que obtengan prestamos de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaría para ejecutar proyectos agropecuarios o sea que no forman parte de del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario

Como se puede ver, el propósito del Gobierno Nacional al reglamentar el artículo 27 de la Ley 101 de 2000 a través de este, era el permitir que el FAG respaldara a otros productores distintos de los pequeños pero en ciertas condiciones como son:

- Valores redescontados de los créditos agropecuarios presentados a FINAGRO, y
- Que esos créditos fueran refinanciados y otorgados por entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para ejecutar proyectos agropecuarios, es decir que no forman parte del SNCA

Conforme a lo expuesto y acogiendo la tesis de FINAGRO de que el Gobierno Nacional interpretó con autoridad a través de los Decretos (1447 de 1999, 1203 de 2000 y 2572 de 2000) la intención de cada una de las normas para las cuales expidió dichos decretos (Ley 508 de 1999, Decreto 955 de 2000 y Ley 101 de 2000 respectivamente), para lo cual cita: *“En consecuencia queda más que claro el origen del artículo 74 de la Ley 633 de 2000, el alcance que el mismo tiene según reiterados Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, y que en virtud del mismo es viable el otorgamiento de garantías a medianos y grandes productores”*, la CGR concluye entonces que el propósito del artículo 74 de la Ley 633 de 2000 era el de extender la cobertura del FAG a los medianos y grandes productores pero en las condiciones establecidas en los citados Decretos, es decir créditos redescontados y refinanciados otorgados por instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaría que no pertenecen al SNCA.

Aquí cabe nuevamente recalcar que FINAGRO a lo largo del documento de respuesta menciona la normatividad expedida en el transcurso el tiempo (vigente y no vigente) pero solamente en la parte que le conviene sin hacer énfasis en otros fundamentos de derecho que traen dichas normas, apartándose de la interpretación integral y sistemática de las mismas.

Por tal razón, los créditos para medianos y grandes exportadores amparados por el FAG no cumplen las condiciones establecidas en los ya citados decretos y por lo tanto no se desvirtúa la observación.

Como quiera que para la CGR, uno de los fundamentos de la observación es la sentencia C-400 de 2010 a la cual se refiere FINAGRO así: *“Obviamente esta explicación que hemos efectuado, y que como se evidencia se haya absolutamente*

*documentada y resulta inobjetable, no tenía por qué ser conocida por la Corte Constitucional, por lo cual las afirmaciones de dicho tribunal sobre el alcance del artículo 74 de la Ley 633 de 2000 contenidas en la parte considerativa de la Sentencia C-400-10¹², no pueden ser tomadas literalmente desconociendo tan claros e inobjetables hechos y antecedentes.*¹³

En este sentido, lo dicho por la Corte no constituye un pronunciamiento sobre este tema de fondo sino debe entenderse en el contexto del análisis de constitucionalidad de unidad de materia y no como una “verdad a puño” sobre las garantías del FAG a medianos y grandes productores, tema que escapaba del ámbito del análisis de constitucionalidad que debía hacer la Corte.

Igualmente, la Corte Constitucional, no hizo, porque no estaba llamado a hacerlo, un análisis de concordancias y vigencias de la Ley 16 de 1990, de manera que no tuvo en cuenta todos los antecedentes legislativos, anteriores y posteriores a la Ley 633 de 2000, que desmienten abiertamente que el mismo este limitado a pequeños productores”.

*Agrega así mismo: “las afirmaciones de dicho tribunal sobre el alcance del artículo 74 de la Ley 633 de 2000 contenidas en la parte considerativa de la Sentencia C-400-10¹⁴ no pueden ser tomadas literalmente desconociendo tan claros e inobjetables hechos y antecedentes.*¹⁵

¹² Es procedente indicar que la parte considerativa de una Sentencia no puede ser tomada como obligatoria para servir de fundamento a un hallazgo con connotación fiscal, máxime si la misma desconoce hechos ciertos como los que se han expuesto. En efecto, las manifestaciones efectuadas por la Corte Constitucional sobre el objeto del FAG no tienen relación directa con el cargo de inconstitucionalidad bajo el cual se analizaba la norma demandada que era el de unidad de materia, de manera que no forman parte de la “*Ratio Decidendi*”, sino simplemente del “*mero dictum u obiter dicta*”, que son todas aquellas apreciaciones expuestas por el Juez al motivar su fallo, pero que no son esenciales para la decisión y por lo tanto no poseen ningún efecto vinculante. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el “*mero dictum*” no es vinculante ni tiene la trascendencia de la “*Ratio Decidendi*”. En efecto, en la sentencia SU-047 de 1999 la Corte señaló: “*En cambio constituye un mero dictum, toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario. (...)*”.

¹³ Sea del caso señalar que mal se habría en glosar, con alcance fiscal, una actuación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario realizada en los años 2008 a 2009, con base en la parte considerativa de una sentencia emitida con posterioridad a los hechos, esto es, en el año 2010.

¹⁴ Es procedente indicar que la parte considerativa de una Sentencia no puede ser tomada como obligatoria para servir de fundamento a un hallazgo con connotación fiscal, máxime si la misma desconoce hechos ciertos como los que se han expuesto. En efecto, las manifestaciones efectuadas por la Corte Constitucional sobre el objeto del FAG no tienen relación directa con el cargo de inconstitucionalidad bajo el cual se analizaba la norma demandada que era el de unidad de materia, de manera que no forman parte de la “*Ratio Decidendi*”, sino simplemente del “*mero dictum u obiter dicta*”, que son todas aquellas apreciaciones expuestas por el Juez al motivar su fallo, pero que no son

En este sentido, lo dicho por la Corte no constituye un pronunciamiento sobre este tema de fondo sino debe entenderse en el contexto del análisis de constitucionalidad de unidad de materia y no como una “verdad a puño” sobre las garantías del FAG a medianos y grandes productores, tema que escapaba del ámbito del análisis de constitucionalidad que debía hacer la Corte”

La CGR no comparte lo expresado por FINAGRO por considerar que la Sentencia de la Corte es un referente jurisprudencial para el tema de estudio, razón por la cual se hará un análisis de la sentencia en la parte pertinente:

*“...No obstante, la Corte constata que el artículo 74 acusado no modifica en modo alguno el objeto ni las condiciones de funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-, pues con anterioridad a la expedición de la Ley 633 de 2000, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario ya tenía la facultad de reglamentación de las condiciones de otorgamiento de los avales del Fondo, de modo que en realidad el artículo 74 por este aspecto no introduce ningún cambio en su funcionamiento. En efecto, de conformidad con lo reglado por la Ley 16 de 1990¹⁶, el Fondo Agropecuario de Garantías tiene por objeto “respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los **pequeños usuarios** y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros”¹⁷. Para esos propósitos, según la misma Ley, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario¹⁸ determinará las*

esenciales para la decisión y por lo tanto no poseen ningún efecto vinculante. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el “*mero dictum*” no es vinculante ni tiene la trascendencia de la “*Ratio Decidendi*”. En efecto, en la sentencia SU-047 de 1999 la Corte señaló: “*En cambio constituye un mero dictum, toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario. (...)*”.

¹⁵ Sea del caso señalar que mal se habría en glosar, con alcance fiscal, una actuación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario realizada en los años 2008 a 2009, con base en la parte considerativa de una sentencia emitida con posterioridad a los hechos, esto es, en el año 2010.

¹⁶ Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Ley 16 de 1990, artículo 28.

¹⁸ La administración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario está a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, la cual se integrará de la siguiente manera: El Ministro de Agricultura, quien la preside. - El Jefe del Departamento Nacional de Planeación. El Gerente del Banco de la República. Dos representantes del Presidente de la República, uno de los cuales deberá ser persona de reconocida preparación teórica y experiencia en materias bancarias y financieras y el otro en economía y producción agropecuaria. Un

*condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo*¹⁹.

Así las cosas, el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 sólo tuvo como propósito reiterar el diseño legislativo de facultar al Fondo Agropecuario de Garantías para avalar créditos destinados a financiar proyectos agropecuarios, dentro de las condiciones que para ese objeto señalara la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, como desde antes venía haciéndolo”.

Como se puede observar, la Corte señala que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000, solo tuvo como propósito reiterar el diseño legislativo de facultar al FAG para avalar créditos destinados a financiar proyectos agropecuarios dentro de las condiciones que para ese objeto señalara la CNCA, como desde antes venía haciéndolo, para la CGR entonces es claro que esta Comisión estaba facultada para reglamentar el citado artículo, pero esta facultad está circunscrita a lo establecido en las distintas modificaciones al artículo 28 de la Ley 16 de 1990, ya tratadas suficientemente a lo largo de este documento, en el sentido de que el propósito de los Decretos Reglamentarios de las normas que modificaban este artículo era permitir que el FAG respaldara los créditos otorgados a los medianos y grandes productores que fueran valores redescontados presentados ante FINAGRO o créditos refinanciados, presupuestos que se reitera no cumplían los créditos otorgados a medianos y grandes exportadores amparados por FAG.

6. FINAGRO también manifiesta: “Adicionalmente, es de señalar que al margen de lo hasta aquí expuesto, también se tenía pleno respaldo jurídico adicional para el otorgamiento de garantías FAG a créditos de medianos y grandes productores desde el año 2003 en otras leyes.

En efecto, el inciso segundo del artículo 34 de la Ley 812 de 2003 “*Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*”, dispuso lo siguiente:

“De igual forma, Finagro continuará administrando el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, como fondo especializado para garantizar los créditos que se otorguen dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y Rural”.

representante de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, elegido en la forma que prescriba el Reglamento.

¹⁹ Ley 16 de 1990, artículo 28, parágrafo.

Toda vez que los créditos a medianos y grandes productores son legalmente viables y los mismos se otorgan dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en virtud del artículo 27 de la Ley 16 de 1990, como expresamente lo reconoce la Comisión de Visita y como fue el caso de los créditos de la Línea Especial para Exportadores, es forzoso concluir que a la luz de esta norma vigente para la época de los hechos, era totalmente factible el otorgamiento de garantías a los créditos de medianos y grandes productores.

Esta norma no distingue los beneficiarios del FAG, por lo cual interpretarla en el sentido de que se refiere sólo a los pequeños productores desconocería el principio de interpretación jurídica según el cual *“Donde no distingue el legislador no le es dado hacerlo al intérprete”*.²⁰

Dicha norma fue nuevamente incluida en el artículo 21 de la Ley 1151 de 2007, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”*, vigente para la época de la creación del FAG Especial para Exportadores, en los siguientes términos:

“FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS, FAG. Finagro continuará administrando el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, como fondo especializado para garantizar los créditos que se otorguen dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y Rural”.

La vigencia de esta norma fue prorrogada expresamente por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”*, de manera que se encuentra vigente, y ratifica que para diferentes periodos legislativos y de Gobierno, ha sido claro que el FAG, como instrumento de política pública, puede garantizar créditos de medianos y grandes productores para apoyar el desarrollo del sector rural.

En virtud de estas disposiciones, en concordancia con las demás facultades de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario derivadas de la Ley 16 de 1990 y el Decreto 1313 de 1990, para determinar las condiciones económicas de los

²⁰ Este principio de interpretación jurídica ha sido reconocido en innumerables providencias de los altos tribunales. Por ejemplo: Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Dr. Alier Hernández Enríquez, 14 de junio 2001, Expediente No. 68001-23-15-000-3000-2009-01 Actor: Hermann Gustavo Garrido Prada. Demandado: TELECOM Referencia: Acción Popular.

beneficiarios del FAG, es claro que la Comisión podía adoptar las medidas glosadas.²¹

ANALISIS DE LA CGR

La CGR no comparte este argumento, por cuanto el supuesto de derecho del inciso segundo citado, es el de que FINAGRO continuara administrando el FAG como fondo especializado para garantizar los créditos que se otorguen dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y Rural y en este contexto la palabra “*continuará*” deriva de *continuar*, la cual de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española significa *durar, permanecer*, lo que significa que mediante esta norma se mantiene lo establecido en el artículo 29 de la Ley 16 de 1990, y en consecuencia no modifica el supuesto de derecho del artículo 28 de esta Ley, el cual como ya se ha dicho anteriormente es el de respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional Agropecuario a los pequeños usuarios y empresas asociativas y cooperativas que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.

En este punto, llama la atención el hecho de que FINAGRO cite el principio de interpretación jurídica “*Donde no distingue el legislador no le es dado hacerlo al intérprete*”, como un reproche a la CGR, el cual no es de recibo para la Comisión Auditora, por cuanto la interpretación que se le da a la normatividad por parte de esta, se encuentra ajustada a lo que legislador distingue y señala en la misma, como se puede inferir de lo expuesto en el párrafo precedente, ya que como se expuso en el párrafo anterior la norma analizada en este acápite, no admite interpretación diferente a lo que señala expresamente y es clara al señalar que FINAGRO continuará administrando el FAG y en consecuencia mantiene el statu quo de lo preceptuado en el artículo 16 de 1990 en cuanto a los beneficiarios se refiere (pequeños usuarios y empresas asociativas y cooperativas).

Aquí es importante tener en cuenta lo ya señalado en el transcurso de este análisis y es el hecho de que este artículo sí ha sido modificado por la normatividad posterior a la expedición de la Ley 16 de 1990, en el sentido de permitir que el FAG respalde créditos concedidos a medianos y grandes productores, pero circunscribiendo este respaldo a condiciones determinadas tales como que los créditos sean refinanciados

²¹ En este sentido, las facultades de reglamentación del FAG respecto a las condiciones económicas de los beneficiarios otorgadas a la Comisión en la Ley 16 de 1990 y el Decreto 1313 de 1990 deben entenderse ampliadas a la facultad de reglamentar las condiciones de los beneficiarios distintos a los pequeños productores, tales como son los medianos y grandes.

o hayan sido objeto de redescuento ante FINAGRO, y que a pesar de la insistencia de esta entidad no aplican para los créditos concedidos a los medianos y grandes productores exportadores en razón a que no cumplían ninguna de estas condiciones.

Este mismo análisis aplica para el artículo 21 de la Ley 1151 de 2007, porque el texto del artículo es el mismo del inciso segundo del artículo 34 de la Ley 812 de 2003.

(Hasta este punto, se ha hecho un recuento de lo observado por la CGR y su análisis de cada una de las respuestas de la Entidad Auditada).

Precisamente, ante la complejidad de los argumentos que fueron estudiados por este ente de control frente a lo argüido por su sujeto de control fiscal, se solicitó concepto sobre el asunto, a la Oficina Jurídica de la CGR, la cual dio respuesta mediante oficio con radicado 2012-IE-23731 de fecha 19-04-2012, en la que concluye que *“Así, en principio, podría considerarse que resulte viable la concesión de los créditos sin distingo de la naturaleza de sus eventuales beneficiarios a condición de que los mismos cumplan con el propósito inicial que persigue FINAGRO cual es, promover el desarrollo rural y agropecuario del país”*.

Dicho de esta forma y considerada la viabilidad de lo tantas veces referido con las condiciones descritas en el concepto transcrito, la CGR procede a concluir lo siguiente:

CONCLUSION CGR:

Por lo expuesto, la observación presentada no se desvirtúa y por tal razón se configura el siguiente Hallazgo, que se mantiene con una connotación Administrativa sin otro alcance, dados los diferentes argumentos, que como quedó arriba plasmado, contienen diversas posiciones, derivadas de diferentes interpretaciones normativas, que por tanto ameritan un análisis por parte del Gobierno Nacional en cuanto al diseño de las políticas que se dictan frente a las normas que rigen las materias objeto de control fiscal, ejecutadas por los sujetos de control de la CGR.

En atención a lo expresado en concepto emitido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República y teniendo en cuenta las funciones que le competen a esta dependencia del ente de control, el hallazgo administrativo se plasma de la siguiente manera:

- **HALLAZGO No. 2**

El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG, amparó con garantías

FAG los créditos otorgados a los medianos y grandes productores exportadores, de conformidad con la reglamentación que de la normatividad vigente realizó la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

De los 137 siniestros que suman un valor de \$163.467 millones, se ha pagado con cierre a octubre 31 de 2011 por garantías FAG, la suma de 16 operaciones por un valor de \$25.375.5 millones, y estaban pendientes de reclamación a esa fecha 121 créditos siniestrados por valor de \$138.091.8 millones.

Los grandes productores obtuvieron 165 créditos (26.83%) del total aprobado por la Línea Especial de Crédito a medianos y grandes exportadores, y se beneficiaron de la mayor parte de los recursos (80.42%), los cuales fueron amparados con garantías del Fondo de Garantías Especial de Exportadores del 100%.

De acuerdo con el análisis arriba relacionado y la exposición de los argumentos esgrimidos por la Entidad auditada y la CGR, se considera procedente que el Gobierno Nacional conozca la situación que fue generada por la interpretación normativa realizada por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) y su posterior reglamentación por parte de ésta, al permitirse el otorgamiento de garantías a los medianos y grandes productores exportadores en tales porcentajes, siendo estos últimos los mayores beneficiarios del Objeto Misional del FAG, en aras de definir si dicha gestión efectivamente fue coherente con el espíritu del legislador al crear el Fondo Agropecuario de Garantías.

3.3 GESTION FINANCIERA

3.3.1 Opinión Sobre los Estados Contables.

En nuestra opinión, los Estados Contables presentan **Razonablemente**, en todo aspecto significativo, la situación financiera del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG, administrado por el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, a 31 de diciembre de 2010, así como los Resultados de las Operaciones por el año terminado en esta fecha, de conformidad con las Normas y Principios de Contabilidad Generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin perjuicio de lo cual, FINAGRO como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, envía trimestralmente los formatos sobre Información Contable Pública a la Contaduría General de la Nación, a nivel de reporte, ya que el Plan de Cuentas que le aplica a FINAGRO, es el Plan Único de Cuentas establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Analizando el Balance General a 31 de diciembre de 2010, del FAG, se observa que el Activo Total se incrementó en \$99.847.3 millones, con respecto al año anterior. La cuenta más representativa son las Inversiones, con saldo de \$125.340.5 millones, con una participación del 83.98% del total del Activo; las cuales se incrementaron en \$78.229.5 millones.

Los Ingresos totales obtenidos durante la vigencia 2010, fueron de \$11.000.8 millones, y en el año anterior \$8.710.6 millones; tuvieron un incremento de \$2.290.2 millones con respecto al año anterior, equivalentes al 79%. Los Ingresos por comisiones por la expedición de Garantía FAG en la vigencia 2010 ascienden a \$8.901.3 millones.

COSTO DEL SERVICIO DE LAS GARANTIAS: Las entidades financieras pagan al FAG la Comisión sobre el valor garantizado, así: Pequeño productor (1.5%), Mediano Productor (3.75%), Gran Productor (4.5%). Se puede pagar: Año anticipado o como Comisión Única Anticipada por toda la Vigencia del Crédito garantizado. Según el Cuadro No. 3.1. -Tabla Comisión única según Plazo del crédito-, Manual de Servicios de FINAGRO.

Los Pasivos Estimados y Provisiones, presentan saldo de \$38.540.6 millones y en el año anterior \$14.662.7 millones. Esta cuenta representa el 99.8% del total del Pasivo.

El FAG cada mes hace una provisión del 100% de las Garantías en Reclamación de Pago para cubrir las contingencias por este concepto, según instrucciones de la Superintendencia Financiera. Esta provisión ha afectado directamente el Resultado del Ejercicio de los años 2009 y 2010.

3.4. DENUNCIAS

El Grupo Auditor recibió para su trámite una Denuncia realizada por Caracol Radio el 23 de agosto de 2011, procediendo a verificar y constatar si lo informado por esta cadena radial es verídico, obteniendo como resultado lo siguiente:

Los señores Francisco Bazzani, Arturo Harker Borda, Celiar Augusto Noreña Duque, Gloria Stella de los Dolores Correadine, Cristian Eduard Fog Corr, Ernesto Carlos Lemaitre Vélez, Gonzalo Aristizabal Londoño, Andrés Alberto Hurtado Caycedo y Claudio Otero Ramos, no registran Operaciones de Crédito ni vigentes ni canceladas en los registros de la Dirección de Cartera de FINAGRO; por lo tanto, no fueron beneficiarios del reconocimiento de la garantía FAG

Las empresas Senda Brava, Sociedad Riegel Farms, Santamaria Trady y Variety Flowers, fueron beneficiarias de créditos amparados con garantía FAG y se encuentran demandadas penalmente por el Banco Agrario por presunta estafa, disposición de bien propio gravado con prenda y/o aplicación fraudulenta de crédito oficialmente regulado.

Todos los créditos otorgados a los floricultores contaban con garantías; sin embargo, en algunos casos estas no eran idóneas lo cual no garantizaba que ante un eventual siniestro las mismas permitieran recuperar los recursos adjudicados.

4. ANEXOS

ANEXO No. 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones \$)
ADMINISTRATIVOS	2	-
FISCALES	0	-
PENALES	0	-
DISCIPLINARIOS	0	-