



**INFORME NRO. DFOE-EC-IF-00022-2016
08 DE DICIEMBRE, 2016**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
FIDEICOMISO DE APOYO A LOS PRODUCTORES AFECTADOS POR
LA ROYA DEL CAFE**

2016



CONTENIDO

Página Nro.

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN.....	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	1
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	2
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	2
METODOLOGÍA APLICADA.....	5
2. RESULTADOS.....	7
TEMA 1: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO DE LA ROYA.....	7
HALLAZGO 1.1: EL FIDEICOMISO DE LA ROYA PRESENTA LIMITACIONES EN SU ORGANIZACIÓN Y OPERACIONES.....	7
HALLAZGO 1.2: EL FIDEICOMISO DE LA ROYA PRESENTA LIMITACIONES EN EL ESTABLECIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PREVIOS A LOS DESEMBOLSOS.....	9
TEMA 2: GESTIÓN OPERATIVA Y FINANCIERA DEL FIDEICOMISO DE LA ROYA.....	12
HALLAZGO 2.1: LOS MECANISMOS DE CONTROL, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO APLICADOS A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL FIDEICOMISO PRESENTAN DEBILIDADES EN SU IMPLEMENTACIÓN.....	12
HALLAZGO 2.2: LOS MECANISMOS DE CONTROL PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL FIDEICOMISO PRESENTAN DEBILIDADES.....	15
3. CONCLUSIONES.....	17
4. DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES.....	18
DISPOSICIONES.....	18
AL DOCTOR LUIS FELIPE ARAUZ CAVALLINI, EN SU CONDICIÓN DE MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Y PRESIDENTE DEL COMITÉ DIRECTOR DEL FIDEICOMISO DE APOYO A LOS PRODUCTORES DE CAFÉ AFECTADOS POR LA ROYA, O QUIÉN OCUPE SU CARGO.....	18

CUADROS

<u>CUADRO N° 1 GRADO Y TIPO DE AFECTACIÓN POR ROYA EN LAS REGIONES CAFETALERAS:</u>	3
<u>CUADRO N° 2 CRÉDITOS OTORGADOS EN EL FIDEICOMISO DE LA ROYA AL MES DE JULIO 2016:</u>	5



<u>CUADRO N° 3 PROYECTOS DE UN ÚNICO DESEMBOLSO FINANCIADOS POR EL FIDEICOMISO DE LA ROYA, JULIO 2016</u>	11
<u>CUADRO N° 4 PLAN DE INVERSIÓN E INCIDENCIA DE LA ROYA EN PROYECTOS DE LA REGIÓN CENTRAL OCCIDENTAL, SEPTIEMBRE 2016</u>	14
<u>CUADRO N°5 COMPORTAMIENTO PAGO DE INTERESES PROGRAMAS DE CRÉDITOS DEL FIDEICOMISO DE LA ROYA, JULIO 2016</u>	16



RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La presente auditoría tuvo como propósito verificar el cumplimiento de la normativa, procedimientos y mecanismos de control en la gestión del “Fideicomiso de apoyo a productores de café afectados por la Roya” (Ley N° 9153), por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como administrador y asesor del Fideicomiso y sus instancias directivas y operativas. El análisis realizado abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2015; extendiéndose a períodos mayores, cuando así fue requerido.

¿Por qué es importante?

La temática de esta auditoría es de relevancia ya que mediante la Ley N° 9153, se crea el “Fideicomiso de Apoyo a los Productores afectados por la Roya”, el cual vino a atender una problemática en la caficultura nacional por la incidencia de la enfermedad de la roya, que afectaba tanto la situación socioeconómica de los productores cafetaleros como de la economía nacional, al ser el café uno de los principales productos de exportación y consumo interno.

En ese sentido, al mes de julio de 2016, la inversión en créditos ascendía a un monto de ₡23.965,2 millones, dirigidos a 16.672 beneficiarios -todos éstos entregadores de café incluidos en la nómina del ICAFE-, cuyos recursos provienen de la Hacienda Pública y deben fiscalizarse, para asegurar razonablemente que su utilización se ajusta a los fines propuestos en el referido Fideicomiso.

¿Qué encontramos?

En la auditoría realizada, se determinaron debilidades en los mecanismos y procedimientos de control aplicados a los proyectos financiados con los recursos del Fideicomiso de la Roya. Lo anterior por cuanto, se estableció que la Administración del Fideicomiso no realizó, para el otorgamiento de los créditos a los 16.672 beneficiarios, una verificación previa de la tenencia de la tierra y el estado del cultivo en cuanto a la afectación de dicha enfermedad, lo que no da certeza que el plan de inversión de cada uno de los proyectos, se estableciera conforme a las prácticas agronómicas requeridas para el control efectivo de la roya en los cafetos.

Es así como del total de beneficiarios del Fideicomiso (16.672), a 6.378 a los cuales se les financiaron proyectos de un único desembolso, por un total de ₡4.951,4 millones, tampoco se les ha realizado una visita posterior, para verificar en que invirtieron los recursos financiados para poda o renovación, ni para verificar la adquisición de los insumos requeridos para contener la enfermedad de la roya.

A su vez, si bien la Administración del Fideicomiso realizó una verificación de los proyectos de los beneficiarios que solicitaron un segundo desembolso, se estableció que 1.056 (10,6% de los 8.456 proyectos verificados por esa Administración), no cumplieron con el plan de inversión, sin que a la fecha se tenga evidencia de acciones efectivas para la recuperación de esos créditos.



A lo anterior, debe agregarse que tampoco existe evidencia de que esa Administración haya establecido los mecanismos y procedimientos de control, evaluación y seguimiento a los proyectos financiados con recursos del Fideicomiso, durante la vigencia de los compromisos de pago del crédito, con el consecuente riesgo en la consecución de las metas agronómicas para el control de la roya y las financieras de los beneficiarios del Fideicomiso; así como de las operaciones de los intermediarios operativos creados en ese Fideicomiso.

Finalmente, debe señalarse que el Fideicomiso de la Roya presenta limitaciones en la organización y funcionamiento de sus instancias operativas a nivel central y regional, ya que no reglamentó la organización y recursos para las operaciones de la Oficina del Fideicomiso, ni la participación de las instancias operativas del MAG e ICAFE en la determinación de los beneficiarios.

¿Qué sigue?

En vista de la situación encontrada se le dispuso al Ministro de Agricultura y Ganadería en su calidad de Presidente del Comité Director del “Fideicomiso de apoyo a productores de café afectados por la Roya”, para que se elabore e implemente la normativa y mecanismos de control necesarios para asegurar que previo al eventual otorgamiento de nuevos desembolsos, se verifique el cumplimiento tanto de los requisitos técnicos y de tenencia de tierra requeridos para la realización del proyecto, como de la ejecución del plan de inversión financiado.

Además, se le dispuso que se elabore e implemente los mecanismos y procedimientos de control, evaluación y seguimiento de los proyectos financiados con recursos del Fideicomiso, durante la vigencia de los compromisos de pago del crédito; así como la normativa y mecanismos de control necesarios para la recuperación de los recursos de los créditos financiados a los Fideicomisarios; y las funciones encomendadas a los Intermediarios Operativos del citado Fideicomiso y los recursos humanos, financieros y tecnológicos de la Oficina del Fideicomiso.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS****INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL FIDEICOMISO DE APOYO A LOS PRODUCTORES AFECTADOS POR LA ROYA DEL CAFE****1. INTRODUCCIÓN****ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1. La temática de la presente auditoría, es de relevancia ya que mediante la Ley N° 9153, se creó el Fideicomiso de Apoyo a los Productores afectados por la Roya, con el fin de apoyar a los productores de café que entregaron menos de 100 fanegas durante las cosechas 2012-2013 o 2013-2014, y que fueron afectados por la Roya del cafeto u otras contingencias agro-productivas relacionadas. Para cumplir con dicho propósito, se implementaron una serie de programas de crédito y ayuda social, tales como entrega de capital semilla reembolsable, financiamiento de los programas sociales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y renovación de cafetales.
- 1.2. Asimismo, el tema resulta importante por cuanto al mes de julio del 2016, la inversión en créditos otorgados a 16.672 beneficiarios -todos éstos entregadores de café incluidos en la nómina del Instituto Costarricense del Café (ICAFE) alcanzó la suma de ₡23.965,2 millones, cuyos recursos provienen de la Hacienda Pública y deben fiscalizarse, para asegurar que su utilización se ajuste a los fines propuestos en el “Fideicomiso de apoyo a productores de café afectados por la Roya”, en aras de un uso eficiente y eficaz de esos recursos.
- 1.3. El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República, los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428 y corresponde a la cartera de proyectos del Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el año 2016.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.4. La auditoría tuvo como propósito verificar el cumplimiento de la normativa, procedimientos y mecanismos de control en la gestión del “Fideicomiso de apoyo a

productores de café afectados por la Roya” (Ley N° 9153), por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como administrador y asesor del Fideicomiso y sus instancias directivas y operativas.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.5. La presente auditoría se enfocó en un análisis del cumplimiento de las acciones realizadas por las partes involucradas en el Fideicomiso de la Roya, así como los de los mecanismos de diseño, evaluación y seguimiento de los proyectos de inversión financiados con los recursos del citado Fideicomiso.
- 1.6. El análisis realizado abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2015; pudiéndose extender a períodos mayores, si así se requirió.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.7. Como aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría se tuvo la colaboración por parte de la Administración del ICAFE y el MAG, en las gestiones realizadas ante ellos.
- 1.8. Asimismo, se contó con la colaboración de la Auditoría Interna del ICAFE en la coordinación y logística de las giras efectuadas a la Región Central Occidental del MAG, para la verificación a nivel de oficina regional y de finca, del cumplimiento de los proyectos de inversión.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.9. El artículo 35 de la Ley N° 7064, se establece que entre las funciones del Ministro de Agricultura y Ganadería como rector del Sector Agropecuario, se encuentra realizar las coordinaciones y acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos para el Sector.
- 1.10. Por su parte, las funciones, organización y naturaleza jurídica del ICAFE se rigen por la Ley N° 2762 “Régimen Relaciones de Productores, Beneficiadores y Exportadores de Café” y el Decreto Ejecutivo N° 28018-MAG que reglamenta la Ley N° 2762. Es así como el artículo N° 2 de dicha Ley señala que: “*Se declara de interés público lo relativo a producción, elaboración, mercadeo, calidad y prestigio del café de Costa Rica...*”. Asimismo, el artículo N° 101 de la citada Ley establece la obligación del ICAFE de defender los intereses del sector cafetalero en cuanto al desarrollo de las diferentes etapas productivas del café.
- 1.11. Durante las cosechas 2012-2013 y 2013-2014, se presentó la plaga de la Roya del Cafeto (hemileia vastarix) en las regiones cafetaleras del país, la cual según las estimaciones realizadas en el momento, generó una pérdida de aproximadamente el 50% de la cosecha nacional, principalmente en Coto Brus y Pérez Zeledón. Dada esa situación, mediante el Decreto N° 37501-MAG del 22 de enero de 2013, se declaró Emergencia Fitosanitaria Nacional por “epifítia” y daño severo causado por la Roya en el cultivo del café.

1.12. En el siguiente cuadro, se muestra el grado y tipo de afectación por la enfermedad de la roya en las regiones cafetaleras, según información contenida en el estudio realizado por el MAG y el ICAFE en el año 2013, dónde se aprecia que las regiones de Pérez Zeledón, Coto Brus y Los Santos son las que tienen la mayor cantidad de hectáreas afectadas de manera severa.

Cuadro N° 1
Grado y tipo de afectación por roya en las regiones cafetaleras

Región Cafetalera	Área Cafetalera afectada en has.				Estructura Porcentual			
	Severa	Moderada	Leve	Total	Severa	Moderada	Leve	Total
Pérez Zeledón	6.686	5.263	1.870	13.819	48,4	38,1	13,5	100,0
Coto Brus	3.937	3.221	1.790	8.948	44,0	36,0	20,0	100,0
Los Santos	2.497	735	386	3.618	69,0	20,3	10,7	100,0
Valle Occidental	1.360	5.049	16.660	23.069	5,9	21,9	72,2	100,0
Valle Central	910	2.475	3.860	7.245	12,6	34,2	53,2	100,0
Turrialba	393	490	1.568	2.451	16,0	20,0	64,0	100,0
Zona Norte	120	190	980	1.290	9,3	14,7	76,0	100,0
Total	15.903	17.423	27.114	60.440	26,3	28,8	44,9	100,0

Fuente: CGR con información del ICAFE

1.13. En el citado decreto, por dos años, se obliga a los productores afectados por la Roya colaborar y acatar las indicaciones del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), el MAG y el ICAFE para combatir la enfermedad de la Roya; asimismo, se le ordenó al SFE utilizar los recursos del Fondo de Emergencia Fitosanitaria¹ y al MAG, priorizar sus acciones en las Agencias de Extensión Agropecuaria hacia el combate de la Roya.

1.14. Además, dada la situación de emergencia comentada se promulgó la Ley de creación del Fideicomiso de Apoyo a productores afectados por la Roya (hemileia vastatrix) –en adelante denominado Fideicomiso de la Roya- N° 9153 del 3 de julio de 2013 y el Reglamento a dicha Ley, en los cuales se regula entre otras cosas, lo siguiente:

- Autorización al Poder Ejecutivo para que constituya el Fideicomiso de la Roya, en el cual actúan como partes: el MAG como Administrador-Asesor del Fideicomiso, el Ministerio de Hacienda (MH) como Fideicomitente, un Banco Comercial del Estado (Banco de Costa Rica) como Fiduciario, los productores cafetaleros como Fideicomisarios (artículos 1 y 3, Ley N° 9153). A su vez, se incorporaron dentro de la estructura del Fideicomiso, el ICAFE y el IMAS (artículos 7 y 13, Reglamento a la Ley N° 9153), y el Instituto de Fomento Cooperativo (artículo 4, Ley N° 9153).
- Se señalan como fines del Fideicomiso la atención integral de las necesidades que enfrentaron los productores de café que entregaron menos de 100 fanegas durante las cosechas 2012-2013 o 2013-2014, y que fueron afectados por los efectos de la Roya del cafeto u otras contingencias agro-productivas relacionadas (artículo 2, Ley N° 9153).

¹ Creado mediante el artículo 66 de la Ley N° 7664, Ley de Protección Fitosanitaria

- Para el logro de esas finalidades se establecieron programas relacionados con: Entrega de capital semilla reembolsable; financiamiento de los programas sociales del IMAS, dirigidos a atender a las familias afectadas por la roya del café y otras contingencias agro-productivas relacionadas con el cultivo; atención de cafetales en su primera etapa; renovación de cafetales con variedades resistentes a dicha enfermedad, o bien, otras actividades agro-productivas; readecuación de deudas existentes ante entidades financieras, prestatarios físicos privados y otorgamiento de crédito a tasas de interés favorables para la atención o renovación del cultivo (Artículo 2, Ley N° 9153).
- El patrimonio del Fideicomiso se constituyó con US\$40 millones equivalentes en moneda costarricense aportados por el MH; el 50% del superávit presupuestario del año 2013 proveniente del transitorio a la Ley de Asignaciones Familiares; recursos del INFOCOOP destinados a créditos a miembros cooperativistas afectados por la roya y otras donaciones, rendimientos y donaciones (artículo 4, Ley N° 9153 y artículo 16, Reglamento a dicha Ley).
- El Comité Director del Fideicomiso está integrado por un representante del MAG, uno del ICAFE y uno del MH, nombrados por sus respectivos jefes (artículo 7, Reglamento a la Ley N° 9153).
- Las funciones del Comité Director del Fideicomiso, corresponden a la aprobación del giro y uso de los recursos, las solicitudes de crédito que se presenten, la política de inversiones de los recursos, el presupuesto anual y liquidaciones presupuestarias del Fideicomiso, así como los procedimientos y controles que se apliquen a los intermediarios operativos (artículo 8, Reglamento a la Ley N° 9153).
- El Comité Técnico del Fideicomiso se constituye para dar soporte técnico al Comité Director en las decisiones que éste toma, está conformado por dos miembros del MAG; dos miembros del ICAFE (uno de la Administración y un representante de los productores de café ante la Junta Directiva); y un miembro del IMAS. A su vez, se crea la Oficina de Fideicomiso con el propósito de que verifique, analice, recomiende y traslade a dicho Comité Técnico las solicitudes de crédito realizadas por los productores afectados por la Roya (artículo 13 y 15, Reglamento a la Ley N° 9153).
- El fiduciario, es quien debe realizar la administración de los recursos del Fideicomiso, así como formalizar los créditos derivados del mismo conforme a los requerimientos aprobados por el Comité Director y realizar las gestiones de cobro de los recursos prestados a los productores (artículos 16 y 17, Reglamento a la Ley N° 9153).
- En el artículo 36 de la Reglamento a la Ley N° 9153, se establecen los requisitos que deben cumplir los beneficiarios ya sean personas físicas o jurídicas,

beneficiarios de los programas de crédito implementados mediante el Fideicomiso de la Roya².

- 1.15.** En el siguiente cuadro se muestra la cantidad y monto de las solicitudes de créditos generadas por región cafetalera del ICAFE, en el marco del Fideicomiso de la Roya, en donde se evidencia que la Región Valle Occidental es la que tiene una mayor cuantía de recursos colocados del Fideicomiso³, seguido por Pérez Zeledón, Los Santos y Coto Brus.

Cuadro N° 2
Créditos otorgados en el Fideicomiso de la Roya, julio 2016

Región	Créditos otorgados			
	Cantidad	Estructura (%)	Millones de colones	Estructura (%)
Valle Occidental	4.356	26,1	6.800,3	28,4
Pérez Zeledón	3.352	20,1	5.711,8	23,9
Los Santos	5.115	30,7	4.358,2	18,2
Coto Brus	2.230	13,4	4.288,0	17,9
Valle Central	882	5,3	1.547,7	6,4
Zona Norte	380	2,3	665,5	2,8
Turrialba	357	2,1	593,7	2,4
Total	16.672	100,0	23.965,2	100,0

Fuente: CGR con información suministrada por el ICAFE

- 1.16.** Es importante señalar que con el propósito de facilitar la entrega de solicitudes de financiamiento a los Fideicomisarios y su posterior remisión a la Oficina del Fideicomiso, en el Reglamento a la Ley N° 9153, se crea la figura del Intermediario Operativo, la cual se regula por el artículo 37 del citado Reglamento. Los Intermediarios Operativos son principalmente beneficios cafetaleros inscritos ante el ICAFE, los cuales deben estar ubicados en las diferentes regiones cafetaleras del país⁴ y acreditados ante las instancias directivas del Fideicomiso de la Roya.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.17.** La auditoría se realizó atendiendo en lo aplicable, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), las sanas prácticas de control interno para el manejo de recursos y demás normativa atinente.
- 1.18.** Asimismo, se realizó una revisión de 240⁵ expedientes de productores seleccionados mediante criterios estadísticos robustos⁶, que tienen un proyecto de poda, asistencia,

² Fotocopia de la cédula de identidad o certificación de persona jurídica, solicitud de ingreso a los Programas del Fideicomiso, verificación de entregas de cosechas para las cosechas 2012-2013 y 2013-2014, contrato de retención en la fuente y documento de la garantía.

³ Es la cuarta región en cantidad de hectáreas afectadas severamente por la Roya y la que tiene la mayor cantidad de hectáreas afectadas en cualquier grado, siendo las más predominantes las de afectación leve.

⁴ Las regiones cafetaleras son las siguientes: Coto Brus, Pérez Zeledón, Los Santos, Turrialba, Valle Central, Valle Central Occidental y Zona Norte.

⁵ La muestra se estimó suponiendo que los casos se distribuyen mediante una distribución normal, con un error estándar de 0,5, un margen de confianza del 95% y un error de muestreo de 4,5%. Los casos

renovación o la combinación de estos, con el fin de verificar el cumplimiento de requisitos establecidos en la Ley N° 9153 y los mecanismos de control utilizados por las instancias directivas y operativas del Fideicomiso de la Roya, para el cumplimiento de los planes de inversión; ello mediante la aplicación de un instrumento diseñado para esos efectos.

- 1.19.** Además, se revisaron a nivel de las regiones cafetaleras del ICAFE los expedientes de 17 productores, a los cuales se les visitó en el lugar de realización del Plan de Inversión, con el fin de verificar los mecanismos utilizados por las Oficinas Regionales del MAG e ICAFE para el cumplimiento y seguimiento de los diferentes proyectos, en aras del cumplimiento de los fines de promulgación de la Ley N° 9153. En ambos casos se aplicaron instrumentos de verificación y hojas de visitas a finca diseñadas para tal efecto.
- 1.20.** Por otra parte, se remitieron solicitudes de información a las diferentes instancias directivas y operativas del Fideicomiso de la Roya para la determinación del cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley N° 9153 y su reglamento, así como el fundamento jurídico-técnico de las decisiones tomadas por éstas y el cumplimiento de los fines de promulgación de la citada Ley.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

- 1.21.** Por medio del oficio N° DFOE-EC-0833 de fecha 11 de noviembre de 2016 se le remitió al Ministro de Agricultura y Ganadería, una copia digital del borrador del presente informe, a efecto de que en el transcurso de los siguientes cinco días hábiles, se presentaran las observaciones y el correspondiente sustento documental por parte de esa Administración. Dicho plazo se prorrogó mediante el Oficio DFOE-EC-0840 de fecha 18 de noviembre, conforme a las razones expuestas por esa Administración.
- 1.22.** Con el oficio N° DM-MAG-0907-2016 del 28 de noviembre de 2016, recibido en esta Contraloría General el día 1 de diciembre del año en curso, la Administración del MAG remitió una serie de observaciones a los hallazgos del citado informe.
- 1.23.** En razón de las observaciones antes señaladas y una vez analizada la argumentación expuesta, éste Órgano Contralor acoge las observaciones de los párrafos 4.4, 4.5 y 4.7; asimismo se acogió parcialmente las observaciones a los párrafos 4.6 y 4.8 del informe, realizándose las modificaciones correspondientes al contenido de los párrafos, lo cual se presenta en el cuadro de valoración de observaciones anexo a este informe.

considerados dentro de la población fueron 16.672, los cuales corresponden a los créditos formalizados para los programas de Asistencia, Poda, Renovación y sus respectivas combinaciones, contemplados dentro del Fideicomiso.

⁶ La cantidad de casos seleccionados por región fue proporcional a los programas contemplados dentro del Fideicomiso, monto de los créditos y la cantidad en cada región. La selección de los casos se realizó en forma aleatoria.

- 1.24. Por su parte, en cuanto a las observaciones a los párrafos 2.1 a 2.13; 2.14 a 2.31; 2.32 a 2.43 y 2.44 a 2.57; éstas no se acogen por las razones expuestas en el cuadro de valoración de observaciones antes citado.

2. RESULTADOS

TEMA 1: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO DE LA ROYA

HALLAZGO 1.1: EL FIDEICOMISO DE LA ROYA PRESENTA LIMITACIONES EN SU ORGANIZACIÓN Y OPERACIONES

- 2.1 El inciso c) del artículo 13 de la Ley General de Control Interno N° 8292 establece como deberes del jerarca y titulares subordinados: *“Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable”*.
- 2.2 En el caso específico del Fideicomiso de la Royca, el Decreto Ejecutivo N° 37879-MAG-M-MBSF que reglamenta la Ley del Fideicomiso de apoyo a los Productores afectados por la Royca, N° 9153, indica que es responsabilidad del MAG como Administrador Asesor del Fideicomiso *“...la determinación de los beneficiarios y la correcta utilización de los fondos del Fideicomiso”*.
- 2.3 Asimismo, según el artículo 5 del citado decreto, *“El MAG de conformidad con sus atribuciones creará las estructuras necesarias que le permitan la adecuada administración del Fideicomiso. Conformará un Comité Director y un Comité Técnico...-quien-... podrá suscribir los convenios o contratos que considere necesarios con instituciones que permitan el cumplimiento objeto de la Ley 9153”*.
- 2.4 Cabe indicar que el artículo 6 del decreto en comentario, indica las facultades del MAG dentro del Fideicomiso de la Royca. A su vez, el artículo 8 establece las responsabilidades del Comité Director del Fideicomiso de la Royca, en el artículo 14, las del Comité Técnico del mismo y en el artículo 15 las funciones de la Oficina del Fideicomiso.
- 2.5 A su vez, el artículo 37 del Decreto Ejecutivo N° 37879-MAG-M-MBSF, señala que para la acreditación de los intermediarios operativos se tiene que suscribir un convenio que establezca las pautas para la intermediación, control y fiscalización de la tramitación de los créditos del Fideicomiso.
- 2.6 Por otra parte, las Normas de Control Interno para Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, señalan en la norma 2.5 que *“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias... deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos...”*.

2.7 La norma 4.5.4 de las Normas de Control Interno supra mencionadas, señalan que es obligación de los Jerarcas y Titulares Subordinados,

... establecer, mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con la planificación, la asignación, el giro y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura del fideicomiso. Como parte de ello, se deben definir los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas periódicos, que se aplicarán a los fideicomisarios, para comprobar el logro de los objetivos planteados y su conformidad con las regulaciones atinentes, así como para la determinación de los riesgos asociados a dichos fondos.

2.8 Del análisis realizado se determinó que el Fideicomiso de la Roya presenta limitaciones en la organización y funcionamiento de sus instancias operativas a nivel central y regional; ya que, si bien se reglamentaron las funciones del Comité Director, Comité Técnico y la Oficina del Fideicomiso, no así las operaciones de ésta última. Tampoco se reglamentó por parte del Fideicomiso la participación de las instancias operativas del MAG e ICAFE en la determinación de los beneficiarios.

2.9 Con respecto a la Oficina del Fideicomiso⁷, se estableció que si bien por medio de un acuerdo del Comité Director⁸, se decide que la Unidad de Apoyo al Financiamiento Cafetalero del ICAFE sea la que asuma las funciones administrativas y operativas de dicha oficina, no se estableció formalmente su organización y financiamiento dentro de esa Unidad de Apoyo, lo que ha incidido en sus operaciones, dadas las limitaciones en el recurso humano, financiero y tecnológico, requeridos para el desarrollo de las funciones encomendadas en el marco del Fideicomiso.

2.10 Por otra parte, en lo referente a la participación del MAG e ICAFE en la determinación de los beneficiarios, se evidenció que no se ha emitido una normativa que regule las relaciones de coordinación y responsabilidad de las instancias operativas de esas instituciones, en la verificación de la tenencia de la tierra y la viabilidad técnica de los planes de inversión de los proyectos, actividades que fueron asumidas por los Intermediarios Operativos del Fideicomiso⁹, sin que mediara normativa que los facultara para esos efectos.

2.11 Con respecto a los intermediarios operativos, se determinó que el Comité Director tampoco elaboró, oficializó e implementó los procedimientos, mecanismos y actividades de control, supervisión y seguimiento de las operaciones que debían realizar esos intermediarios dentro del Fideicomiso. Cabe señalar, que la única información relacionada con la operación de esos, aportada por el MAG, corresponde

⁷ Establecida en el artículo 15 del Reglamento a la Ley N° 9153.

⁸ Acuerdo CD-07-10-2014 de la Sesión 10-2014 del Comité Director del Fideicomiso.

⁹ Sobre el particular, en las visitas realizadas a Intermediarios Operativos del Fideicomiso de la Región Central Occidental del MAG, se corroboró que los planes de inversión fueron elaborados por los productores en las oficinas de esos intermediarios, sin la participación de las instancias operativas del MAG.

a los acuerdos del Comité Director que versan sobre la acreditación de los mismos¹⁰ y no a su control y fiscalización.

2.12 Lo anteriormente expuesto, corresponde a las debilidades en la gestión del Comité Director de Fideicomiso al no haber formalizado e implementado una normativa que regule el funcionamiento y organización de la Oficina del Fideicomiso, la participación de las instancias operativas del MAG e ICAFE y de los Intermediarios Operativos.

2.13 Dicha situación tiene como consecuencia el riesgo de incumplimiento de los fines de creación del Fideicomiso y las responsabilidades asignadas a las instituciones involucradas dentro del mismo; así como del uso eficiente de los recursos del Fideicomiso.

HALLAZGO 1.2: EL FIDEICOMISO DE LA ROYA PRESENTA LIMITACIONES EN EL ESTABLECIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PREVIOS A LOS DESEMBOLSOS

2.14 En el caso específico del Fideicomiso de la Roya, el Decreto Ejecutivo N° 37879-MAG-M-MBSF que reglamenta la Ley del Fideicomiso de apoyo a los Productores afectados por la Roya, N° 9153, indica que es responsabilidad del MAG como Administrador Asesor del Fideicomiso “... la determinación de los beneficiarios y la correcta utilización de los fondos del Fideicomiso”.

2.15 El artículo 5 del citado decreto establece que: “El MAG de conformidad con sus atribuciones creará las estructuras necesarias que le permitan la adecuada administración del Fideicomiso. Conformará un Comité Director y un Comité Técnico, cuyas funciones serán las que se dirán. Asimismo podrá suscribir los convenios o contratos que considere necesarios con instituciones que permitan el cumplimiento objeto de la Ley 9153”.

2.16 Cabe indicar que el artículo 6 del decreto en comentario, indica las facultades del MAG dentro del Fideicomiso de la Roya. A su vez, el artículo 8 establece las responsabilidades del Comité Director del Fideicomiso de la Roya y en el artículo 14, las del Comité Técnico del mismo.

2.17 Asimismo, la norma 4.5.4 de las Normas de Control Interno supra mencionadas, señalan que es obligación de los Jerarcas y Titulares Subordinados:

... establecer, mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con la planificación, la asignación, el giro y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura del fideicomiso. Como parte de ello, se deben definir los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas periódicos, que se aplicarán a los fideicomisarios, para comprobar el logro de los objetivos planteados y su conformidad con las regulaciones atinentes, así como para la determinación de los riesgos asociados a dichos fondos.

2.18 Además, la norma 4.6 de las Normas N-2-2009-CO-DFOE, señala que

¹⁰ Acuerdo del Comité Director N° CD-10-02-2014, CD-11-02-2014, CD-12-02-2014

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.

- 2.19** En cuanto al establecimiento y verificación de los requisitos que debían cumplir los beneficiarios, previo a los desembolsos de los recursos financiados, se determinó la carencia de una normativa debidamente formalizada¹¹ e implementada que regulara el establecimiento y verificación de la situación de la tenencia de la tierra¹² y del estado del cultivo por las instancias correspondientes, que sustentara técnicamente y de forma previa los desembolsos a realizar.
- 2.20** Con respecto a la falta de verificación de la tenencia de tierra por el Fideicomiso, debe indicarse que esa carencia conlleva a que no pueda corroborarse que los fideicomisarios sean poseedores -mediante cualquier forma legal de tenencia de tierra- de un terreno o unidad productiva que los faculte para la obtención de financiamiento, más aún, cuando el requisito establecido para esos fines es el que sean entregadores de la nómina del ICAFE y no productores como tales.
- 2.21** Por su parte la carencia de verificación del estado del cultivo por parte del Fideicomiso, conlleva el riesgo de que el plan de inversión del proyecto no corresponda a la afectación real del cultivo y a las prácticas agronómicas que deben implementarse, ya fueran éstas asistencia, poda, renovación o una combinación de las mismas.
- 2.22** Asimismo, en cuanto a la carencia de las verificaciones en comentario, la misma presenta el riesgo de que la viabilidad técnica agronómica no sea la más efectiva para el combate de la enfermedad de la Roya.
- 2.23** Al no realizarse una visita previa como se indicó supra, también se limitó la posibilidad de efectuar una georreferenciación de las fincas de los beneficiarios del Fideicomiso, que permitiera ubicarlas con exactitud, para efecto de verificaciones y seguimiento subsecuentes de los proyectos de inversión.
- 2.24** En otro orden de ideas, cabe resaltar que en los proyectos de un único desembolso, además de la carencia de la normativa para realizar la visita previa señalada anteriormente, el Comité Director no ha establecido e implementado a la fecha, una

¹¹ Entiéndase por formalizada, la normativa que ha sido aprobada, publicada y divulgada por las instancias competentes.

¹² Sobre el particular, la Administración indicó que la verificación no se realizó, por qué "... no todos los productores son dueños de las tierras en las cuales mantienen sus cafetales. / En el Sector Cafetalero se presentan casos en milla limítrofe, tierras indígenas, terrenos alquilados, propiedades familiares sin información actualizada de su tenencia, etc."

normativa formalizada que regule lo concerniente a una inspección posterior a ese desembolso, donde se verifique las acciones realizadas por el beneficiario en la ejecución del plan de inversión del proyecto.

- 2.25** Más aún, en los proyectos de “asistencia de cafetales”, no se estableció un procedimiento formal para corroborar por medio de algún tipo de comprobante, la adquisición realizada por el beneficiario de los insumos que se estarían aplicando para la atención de la enfermedad de la roya, esto en aras de asegurar el adecuado uso de esos recursos.
- 2.26** Con respecto a los proyectos de renovación y poda de un único desembolso, a la fecha no se ha normado el mecanismo para las visitas de verificación de la ejecución de las técnicas agronómicas respectivas, con el consecuente riesgo de que los recursos financiados no generaran los resultados agronómicos y financieros esperados.
- 2.27** Lo anterior cobra relevancia por cuanto los recursos invertidos bajo la modalidad de un único desembolso alcanzan la suma de los $\text{¢}4.951,4$ millones, los cuales a la fecha son recursos sobre los que no se ha realizado ningún control sobre el uso de los mismos. Al respecto, la Administración del Fideicomiso argumenta que no se han efectuado verificaciones a estos proyectos por limitaciones de recurso humano y logístico, lo cual -a criterio de este Órgano Contralor- no exime a esa Administración de la responsabilidad de velar por el debido uso de los recursos públicos a su cargo.
- 2.28** En el siguiente cuadro, se muestra la distribución de los proyectos de un único desembolso financiados por el Fideicomiso de la Roya al mes de Julio de 2016, en donde se evidencia la cantidad de recursos financieros colocados por tipo de proyecto.

Cuadro N° 3

Proyectos de un único desembolso financiados por el Fideicomiso de la Roya, Julio 2016

Tipo de Proyecto	Proyectos financiados	Estructura Porcentual	Financiamiento (millones de colones)	Estructura Porcentual	Plan Inversión (Hectáreas)		
					Asistidas	Podadas	Renovadas
Total	6.378	100,0	4.951,4	100,0	3.707,1	1.059,8	1506,3
Asistencia	1.077	16,9	670,7	13,5	1794,3	0,0	0,0
Poda	532	8,3	327,5	6,6	0,0	432,3	0,0
Renovación	2.244	35,2	1.831,3	37,0	0,0	0,0	860,7
Readecuación	2	0,0	7,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Asist-Poda	313	4,9	200,6	4,1	265,6	198,7	0,0
Asist-Renov	1.053	16,5	915,6	18,5	990,3	0,0	331,1
Poda-Renov	215	3,4	187,3	3,8	0,0	103,3	68,9
Asist-Poda-Renov.	942	14,8	811,5	16,4	656,9	325,6	245,5

Fuente: CGR con información de la Oficina del Fideicomiso de la Roya

Nota: La información corresponde a la base de datos del Fideicomiso de la Roya al mes de julio de 2016, en donde se registra la información de 6.378 créditos de un único desembolso.

- 2.29** Asimismo, debe indicarse que si bien por medio de un acuerdo del Comité Director se establece un “Protocolo de la Verificación de Cumplimiento de Recursos Aportados

por el Fideicomiso de Apoyo a los Productores Afectados por la Roya”¹³ para los créditos cuyo plan de inversión considera un segundo desembolso, no existe evidencia que el mismo haya sido debidamente formalizado y de conocimiento de todas las partes que intervienen en el Fideicomiso al momento de la formalización de los créditos¹⁴, con el fin de brindar seguridad jurídica sobre todos los elementos a los que estarían comprometiéndose los beneficiarios del Fideicomiso, al afectarlos directamente en el financiamiento de los proyectos.

2.30 La situación en comentario corresponde a las debilidades en la gestión del Comité Director al no haber formalizado e implementado una normativa que regulara lo concerniente a las verificaciones previas, concomitantes y posteriores supra señaladas.

2.31 Lo anteriormente señalado, tiene como consecuencia el riesgo de incumplimiento de los fines de creación del Fideicomiso y las responsabilidades asignadas a las instituciones involucradas dentro del mismo; así como al uso eficiente de los recursos del Fideicomiso.

TEMA 2: GESTIÓN OPERATIVA Y FINANCIERA DEL FIDEICOMISO DE LA ROYA

HALLAZGO 2.1: LOS MECANISMOS DE CONTROL, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO APLICADOS A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL FIDEICOMISO PRESENTAN DEBILIDADES EN SU IMPLEMENTACIÓN

2.32 Según la Ley N° 9153, la finalidad de los recursos del Fideicomiso de la Roya es: “...la atención integral de las necesidades que enfrentan los productores y productoras de café, cuya producción sea hasta de doscientos dobles hectolitros de café (100 fanegas), durante las cosechas cafetaleras 2012-2013 y 2013-2014”. Dicha finalidad, se pretendía realizar mediante la implementación de seis programas de crédito y ayuda social establecidos en dicha Ley.

2.33 Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, en su numeral 4.5.2 señala que

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

2.34 Por su parte, la Norma 4.5.4 de las Normas de Control Interno supra mencionadas, señalan que es obligación de los Jerarcas y Titulares Subordinados:

¹³ Acuerdo CD-07-45-2015

¹⁴ Los créditos se empezaron a formalizar en el mes de mayo de 2014 y el protocolo se emitió mediante Acuerdo CD-07-45-2015 del 18 de mayo de 2015, sin que existiera de que se publicara y comunicara a los fideicomisarios.

... establecer, mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con la planificación, la asignación, el giro y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura del fideicomiso. Como parte de ello, se deben definir los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas periódicos, que se aplicarán a los fideicomisarios, para comprobar el logro de los objetivos planteados y su conformidad con las regulaciones atinentes, así como para la determinación de los riesgos asociados a dichos fondos.

- 2.35** Del análisis realizado se determinó que los mecanismos de control, evaluación y seguimiento brindados a los proyectos financiados con recursos del Fideicomiso de la Roya presentan debilidades en su implementación. Lo anterior por cuanto, se evidenció que si bien existe un mecanismo¹⁵ de verificación de proyectos que requerían un segundo desembolso, no se tiene evidencia de la implementación de otros mecanismos para el control, evaluación y seguimiento de los proyectos de uno o más desembolsos durante la vigencia de los compromisos de pago del crédito.
- 2.36** Asimismo, también se evidenció¹⁶ que en las Agencias de Extensión Agropecuaria del MAG y Oficinas Regionales del ICAFE, se carece de un expediente de los proyectos a los cuales se les debería dar seguimiento; ya que únicamente se dispone de “hojas de visita” de verificación de cumplimiento de los planes de inversión solicitados por la Oficina del Fideicomiso y específicamente para los proyectos que requerían un segundo desembolso.
- 2.37** Cabe indicar que no existe evidencia de que los técnicos del MAG e ICAFE, en las visitas realizadas a los proyectos del fideicomiso, hayan realizado una cuantificación del estado de la enfermedad de la roya en cada uno de los cafetales, para determinar los efectos que han tenido las acciones emprendidas con los recursos del Fideicomiso, siendo así, parte de las debilidades de control, evaluación y seguimiento a los proyectos supra citados.
- 2.38** Lo anterior cobra relevancia, ya que en el último informe del “*Sistema de Alerta y recomendación temprana para el combate de roya*”¹⁷, se señala un incremento significativo en las áreas afectadas por dicha enfermedad. Según dicho informe, al mes de septiembre de 2016, la incidencia de la roya en las fincas monitoreadas por el ICAFE se duplicó¹⁸ respecto al promedio de ese mes en los años 2013, 2014 y

¹⁵ El mecanismo referido es el “Protocolo de la Verificación de Cumplimiento de Recursos Aportados por el Fideicomiso de Apoyo a los Productores Afectados por la Roya”.

¹⁶ Visitas realizadas por la Contraloría General de la República a las Agencias de Extensión Agropecuaria del MAG y Oficinas Regionales del ICAFE durante el mes de septiembre de 2016.

¹⁷ Información al mes de septiembre del 2016, tomada de la página web del ICAFE.

¹⁸ El incremento estimado por el ICAFE para septiembre del 2016 es del 102% respecto al promedio para el mismo mes del periodo 2013-2015.

2015¹⁹, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de las acciones emprendidas por el Fideicomiso.

2.39 En el siguiente cuadro, se presentan los resultados obtenidos en un muestreo realizado para valorar el cumplimiento del plan de inversión e incidencia de la roya en proyectos de la Región Central Occidental²⁰, siendo que los resultados obtenidos son concordantes con el incremento de la incidencia de esa enfermedad señalado en párrafos anteriores.

Cuadro N°4
Plan de inversión e incidencia de la roya en proyectos de la Región Central Occidental, Septiembre 2016

Cantón	Número finca	Incidencia roya	Cumplimiento proyecto	Clasificación incidencia ²	Nivel tecnológico de la finca ³
Grecia ¹	1	n.a.	n.a.	n.a.	Medio
Santo Domingo	2	73%	Sí	Severa	Medio
Valverde Vega	3	70%	No	Severa	Bajo
Alajuela	4	68%	No	Severa	Medio
Santa Barbara	5	65%	Sí	Severa	Bajo
Poás	6	36%	Sí	Moderada	Bajo
Naranjo	7	30%	No	Moderada	Bajo
Palmares	8	30%	Sí	Moderada	Medio
San Ramón	9	26%	Sí	Moderada	Bajo
Atenas	10	19%	Sí	Moderada	Medio
San Ramón	11	18%	Sí	Moderada	Medio
Palmares	12	13%	No	Leve	Bajo
Valverde Vega	13	8%	No	Leve	Bajo
Santa Barbara	14	2%	No	Leve	Medio
Grecia	15	1%	Sí	Leve	Medio
Barva	16	0%	Sí	Leve	Medio

Fuente: CGR con información recabada en las visitas realizadas en conjunto con la Auditoría Interna del ICAFE a fincas de la región Central Occidental del MAG

Nota: (1) En la finca 1 ubicada en el cantón de Grecia no fue verificado el estado de la roya, por no estar presente el beneficiario del crédito.

(2) Se considera un nivel de incidencia severa, cuando se encuentran lesiones por roya en un rango igual o superior al 50% de las hojas muestreadas, incidencia moderada cuando las hojas lesionadas por roya se encuentran en un rango igual o superior al 15% pero inferior al 50% y leve cuando el porcentaje de hojas lesionadas es inferior al 15% del total muestreado. Para determinar ese nivel de incidencia, se utilizó un muestreo de 10 plantas las cuales se seleccionaron con una distancia de 5 calles entre cafetos muestreados, bajo una metodología establecida por el ICAFE.

(3) Se refiere al nivel de productividad de la finca cafetalera. Al respecto, una finca con nivel tecnológico bajo es aquella con una productividad menor a las 30 fanegas por hectárea (fa/ha), con nivel medio es la que tiene una productividad igual o superior a las 30 pero menor a las 40 fa/ha y alto, es igual o superior a las 40 fa/ha.

¹⁹ En fincas sin tratamiento de la enfermedad, se estima que la incidencia de la Roya es de un 39,1%, lo cual es un 30% menor al promedio del periodo 2013-2015 de estas mismas fincas.

²⁰ Visitas realizadas en el mes de septiembre de 2016; por personal técnico de la Auditoría Interna del ICAFE conjuntamente con funcionarios de la Contraloría General, en fincas de la Región Central Occidental del MAG.

- 2.40** Del cuadro anterior, se desprende que de las 16 fincas visitadas en la región Central Occidental, cuatro de estas tenían una incidencia severa de roya en su cafetal (25%), seis tenían un nivel de incidencia moderada (37,5%) y cinco incidencia leve (31,3%). Asimismo, el 37,5% de los proyectos visitados no habían cumplido con su plan de inversión y el 43,8% presentaban una productividad menor a las 30 fanegas por hectárea.
- 2.41** En otro orden de ideas, se estableció que si bien existe una estimación del área renovada, podada y asistida con los recursos del Fideicomiso de la Roya por parte de la Oficina del Fideicomiso, la cual es elaborada con base en los planes de inversión de los proyectos financiados, la misma podría no corresponder al área efectivamente intervenida, lo que limita que se cuente con la información pertinente, suficiente y competente para la toma de decisiones, al carecerse de una evaluación del impacto del Fideicomiso en el combate de la roya.
- 2.42** La situación en comentario, tiene su causa en las debilidades de gestión del Comité Director en el establecimiento e implementación de mecanismos y procedimientos de control, evaluación y seguimiento de los proyectos financiados con recursos de Fideicomiso de la Roya durante la vigencia de los compromisos de pago del crédito.
- 2.43** Lo señalado tiene como consecuencia el riesgo en el cumplimiento de los fines del Fideicomiso, el uso eficaz y eficiente de los recursos utilizados y la sostenibilidad agronómica y financiera de los proyectos financiados para el combate efectivo de la roya.

HALLAZGO 2.2: LOS MECANISMOS DE CONTROL PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL FIDEICOMISO PRESENTAN DEBILIDADES

- 2.44** En el artículo 8 inciso 7 del Reglamento a la Ley N° 9153, se establece que es función del Comité Director *“Informar al fiduciario cualquier instrucción relacionada con el fideicomiso”*.
- 2.45** En línea con lo anterior, los incisos 11 y 12 del artículo 8 comentado, señalan como obligación del Comité Director, definir los procedimientos que deben aplicar los intermediarios operativos, así como realizar las gestiones que sean pertinentes para la buena marcha del Fideicomiso.
- 2.46** Asimismo, el artículo 17 del citado reglamento, señala que es función del Fiduciario – además de las que se dispongan dentro del contrato del Fideicomiso-, el *“Velar por la sostenibilidad del fideicomiso, de acuerdo con las buenas prácticas financieras”*.
- 2.47** Por su parte, según la cláusula primera del capítulo décimo primero del Contrato del Fideicomiso de la Roya, es responsabilidad del Fiduciario *“Ejecutar los derechos y acciones necesarias legalmente para la oportuna defensa de los recursos del Fideicomiso y bienes objeto de este, para ello el Fiduciario no está obligado a entregar o emplear dinero de su peculio y queda autorizado para ejecutar esas acciones, previa autorización del Comité Director, con cargo a los recursos del Fideicomiso”*.
- 2.48** Además, el Contrato de Fideicomiso supra mencionado establece que es función del Fiduciario *“Velar en todo momento por la sostenibilidad del Fideicomiso, de acuerdo*

con las buenas prácticas financieras y la finalidad de este Fideicomiso”; así como ejecutar los procesos de cobro administrativo y judicial de la cartera crediticia del Fideicomiso.

2.49 Por otra parte, la norma 4.5.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, señala que es obligación de los Jerarcas y Titulares Subordinados:

... establecer, mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con la planificación, la asignación, el giro y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura del fideicomiso. Como parte de ello, se deben definir los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas periódicos, que se aplicarán a los fideicomisarios, para comprobar el logro de los objetivos planteados y su conformidad con las regulaciones atinentes, así como para la determinación de los riesgos asociados a dichos fondos.

2.50 Del análisis realizado, se determinó que los mecanismos de control para la recuperación de los recursos financieros de los créditos del Fideicomiso presentan debilidades tanto en su formalización como en su implementación.

2.51 Lo anterior por cuanto si bien el Comité Director aprobó un “Protocolo para el Proceso de Pago de Productores”²¹, el mismo no ha sido implementado para la recuperación de los créditos en mora y aquellos a los que les procede la gestión de cobro por incumplimiento del proyecto; lo cual podría afectar eventualmente la sostenibilidad financiera del Fideicomiso.

2.52 En línea con lo anterior, debe señalarse que al 31 de julio de 2016 para la cartera de crédito de “renovación de cafetales” del Fideicomiso, no se había recuperado el 34% del monto de los intereses en cobro para ese periodo; mientras que para las líneas de poda, asistencia y combinaciones, dicha mora era superior al 21%.

2.53 En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento del pago de intereses de los diferentes programas de créditos del fideicomiso al mes de julio de 2016.

Cuadro N° 5
Comportamiento pago de intereses programas de créditos del Fideicomiso de la Roya

Programa crediticio (según nomenclatura del Fiduciario)	Monto total en cobro al 31 de julio, 2016 En millones de colones			Porcentaje de pagos	
	Total	Cancelado	Moroso	Al día	En mora
Asistencia	27,0	19,8	7,2	73,2	26,8
Mixto Poda	34,0	24,1	9,9	70,9	29,1
Mixto Renovación	270,7	196,2	74,5	72,5	27,5
Poda	29,8	23,5	6,3	78,6	21,4
Renovación	280,8	184,2	96,6	65,6	34,4
Total	642,3	447,8	194,5	69,7	30,3

Fuente: CGR con información del Banco de Costa Rica al 31 de Julio de 2016

²¹ Aprobado mediante Acuerdo del Comité Director CD-07-60-2015.

- 2.54** Asimismo, se evidenció que de los 8.456 proyectos verificados para el desembolso de un segundo tracto del crédito, 1.056²² no tienen aprobado ese segundo desembolso debido al incumplimiento del plan de inversión programado.
- 2.55** Al respecto, en las actas del Comité Director si bien se encontraron acuerdos improbandos esos desembolsos, no se tiene evidencia que el citado Comité haya gestionado las acciones ante el Fiduciario, para el cobro de los recursos desembolsados, por medio de las vías de cobro conferidas por la normativa a este último.
- 2.56** La situación comentada, corresponde a debilidades del Comité Director en la implementación de las acciones para la recuperación de los créditos en mora y de los proyectos que han incumplido el plan de inversión.
- 2.57** Lo comentado, tiene como consecuencia, el riesgo de que el Fideicomiso de la Roya no recupere los recursos fideicometidos y por ende se afecte la sostenibilidad financiera del mismo.

3. CONCLUSIONES

- 3.1** El Fideicomiso de apoyo a productores afectados por la roya, creado por medio de la Ley N° 9153 del 3 de julio de 2013, presenta debilidades en los mecanismos y procedimientos de control previos, concomitantes y posteriores sobre los proyectos de asistencia, poda y renovación de cafetales financiados, lo que no asegura el cumplimiento de los fines y metas propuestos.
- 3.2** Lo anterior, por cuanto la Administración del Fideicomiso no realizó previo al primer desembolso, una verificación de la tenencia de la tierra y el estado del cultivo, lo que no da certeza que el plan de inversión del proyecto se estableciera conforme a la afectación del cultivo ni a las prácticas agronómicas requeridas.
- 3.3** Debe agregarse que tampoco existe evidencia de que la Administración del Fideicomiso haya establecido los mecanismos y procedimientos de control, evaluación y seguimiento a los proyectos financiados con recursos del mismo, durante la vigencia de los compromisos de pago del crédito, con el consecuente riesgo en la consecución de las metas agronómicas para el control de la roya y las financieras de los beneficiarios del Fideicomiso.
- 3.4** Tampoco se han establecido y formalizado los mecanismos y procedimientos de control y supervisión requeridos para las funciones asignadas a los Intermediarios Operativos del Fideicomiso, lo que limita la participación del MAG e ICAFE, en la identificación de los requerimientos de los beneficiarios y la elaboración de los planes de inversión requeridos.
- 3.5** Lo anteriormente señalado, pone en riesgo la sostenibilidad de las acciones emprendidas en el marco del referido Fideicomiso, en el cual se han generado al mes de julio de 2016, créditos por aproximadamente ¢23.965,2 millones, para el financiamiento a 16.672 entregadores de café, de los cuales 1.056 no habían

²² Según oficio FIDRY-029-2016 del 4 de julio de 2016.

cumplido con el plan de inversión; esto sin considerar los 6.378 entregadores que recibieron un único desembolso, a los cuales a la fecha, no se les ha realizado una visita para determinar en que invirtieron los recursos financiados por el Fideicomiso.

- 3.6** Las debilidades mencionadas requieren de acciones inmediatas de mejora, por cuanto en un reciente informe del “Sistema de Alerta y recomendación temprana para el combate de roya” del ICAFE, se muestra un incremento significativo en la roya del cafeto en distintas regiones del país, ya que al mes de septiembre de 2016, en las fincas monitoreadas por ese Instituto, la incidencia de la enfermedad se duplicó respecto al promedio de ese mes en los años 2013, 2014 y 2015; con el eventual riesgo, no sólo de la afectación de la actividad cafetalera como tal por el incremento de esa enfermedad, sino también en la situación socioeconómica del productor y la recuperación de los créditos del Fideicomiso en el corto y mediano plazo.

4. DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1** De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones y recomendaciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2** Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia a partir del 4 de enero de 2016.
- 4.3** Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

DISPOSICIONES

AL DOCTOR LUIS FELIPE ARAUZ CAVALLINI, EN SU CONDICIÓN DE MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Y PRESIDENTE DEL COMITÉ DIRECTOR DEL FIDEICOMISO DE APOYO A LOS PRODUCTORES DE CAFÉ AFECTADOS POR LA ROYA, O QUIÉN OCUPE SU CARGO

- 4.4** Elaborar e implementar la normativa que permita regular, entre otros aspectos, los siguientes: i) Los aspectos administrativos de la Oficina del Fideicomiso de la Roya, en cuanto a los recursos humanos, financieros y tecnológicos requeridos para el desarrollo de sus funciones ii) La participación del MAG y del ICAFE en la verificación técnica de los proyectos de inversión financiados en el marco del

Fideicomiso. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 3 de marzo de 2017 una certificación donde se haga constar la elaboración de la normativa señalada y otra certificación, al 26 de mayo de 2017, donde se haga constar la implementación de esa normativa. (Ver hallazgo 1.1, párrafos 2.1 a 2.13).

- 4.5** Elaborar e implementar los mecanismos y procedimientos de control y supervisión de las funciones encomendadas a los Intermediarios Operativos del citado fideicomiso, con el propósito de subsanar las debilidades señaladas en el presente informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 28 de febrero de 2017 una certificación donde se haga constar la elaboración de los mecanismos y procedimientos de control indicados en esta disposición y a más tardar el 26 de mayo de 2017, otra una certificación donde se haga constar la implementación de dichos mecanismos y procedimientos de control. (Ver hallazgo 1.1, párrafos 2.1 a 2.13).
- 4.6** Elaborar e implementar la normativa y mecanismos de control necesarios, previo al eventual otorgamiento de nuevos desembolsos, para asegurar que se verifique el cumplimiento tanto de los requisitos técnicos y de tenencia de tierra requeridos para la realización del proyecto, como de la ejecución del plan de inversión financiado. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 30 de enero de 2017 una certificación donde se haga constar la elaboración de la normativa y mecanismos de control indicados en esta disposición y a más tardar el 31 de marzo de 2017, otra una certificación donde se haga constar la implementación de dicha normativa y mecanismos de control. (Ver hallazgo 1.2 párrafos 2.14 a 2.31)
- 4.7** Elaborar e implementar los mecanismos y procedimientos de control, evaluación y seguimiento de los proyectos financiados con recursos del Fideicomiso de la Roya durante la vigencia de los compromisos de pago del crédito, tomando en consideración los aspectos señalados en este informe de auditoría. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 3 de marzo de 2017 remitir a este órgano contralor, una certificación donde se haga constar la elaboración de la normativa y mecanismos de control indicados en esta disposición y a más tardar el 26 de mayo de 2017, otra una certificación donde se haga constar la implementación de dicha normativa y mecanismos de control. (Ver hallazgo 2.1, párrafos 2.32 a 2.43).
- 4.8** Realizar las gestiones pertinentes que conduzcan a la recuperación de los créditos de los proyectos financiados con recursos del Fideicomiso de la Roya que se encuentran en mora y/o han incumplido el plan de inversión. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de mayo de 2017 una certificación donde se haga constar las gestiones realizadas para la recuperación de los créditos señalados en esta disposición. (Ver hallazgo 2.2, párrafos 2.44 a 2.57).

ANEXO
VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL
INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL FIDEICOMISO DE APOYO A LOS
PRODUCTORES AFECTADOS POR LA ROYA DEL CAFÉ

Nro. Párrafos	2.1 a 2.13		
Observaciones Administración	<p>La Administración del MAG señala que: “(...) <i>el no contar con los recursos planeados y presupuestados de manera inicial, provocó que se debiera ajustar la forma de operar del Fideicomiso, para cumplir con el fin encomendado por la Ley. Como ya se indicó las funciones de la oficina del Fideicomiso fueron dadas a la Unidad de Apoyo del ICAFE y tanto el MAG e ICAFE aportaron recursos extraordinarios para su operación y lograr satisfacer las necesidades de las personas afectadas por la Roya y la emergencia vivida.</i></p> <p><i>Con respecto a los intermediarios operativos, se debe indicar que desde su conceptualización se planeó que la función que estas organizaciones brindarían al Fideicomiso, se justificaba por el grado de conocimiento y cercanía que tenía con los productores, esto por cuanto se requería atender de manera urgente las necesidades de las personas afectadas por la roya e incentivar la reactivación de la producción. Razón por la cual se definieron los criterios que debían cumplir las organizaciones que desearan colaborar.</i></p> <p><i>(...) Al no contar con los recursos del presupuesto para contratar personal que reforzara a nivel de campo y realizar visitas iniciales, por la declaratoria de emergencia de la roya en el país y por la situación crítica que se vivía (...), el Comité Director decidió que con la función asesora que brindaban los intermediarios operativos, la revisión documental que se realizaba por parte del ICAFE y el MAG, se procedería a girar los primeros desembolsos (...).”</i></p>		
¿Se acoge?	Si	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial
Argumentos CGR	<p>La observación no es de recibo por cuanto el artículo 5 del Reglamento a la Ley N° 9153, establecía la obligatoriedad por parte del MAG de crear las estructuras necesarias que permitieran la administración y operación del Fideicomiso, lo cual no se realizó.</p> <p>Asimismo, con respecto a los intermediarios operativos, de la información recibida no se obtuvo evidencia que “(...) <i>el Comité Director haya elaborado, oficializado e implementado los procedimientos, mecanismos y actividades de control, supervisión y seguimiento de las operaciones que debían realizar esos intermediarios dentro del Fideicomiso, lo que, a criterio de esta Contraloría General, limitó su control y fiscalización</i>”, como ha sido señalado en el presente informe.</p>		

Nro. Párrafos	2.14 a 2.31		
Observaciones Administración	<p>La Administración del MAG indicó que “<i>El Comité Director siempre actuó en apego a la definición dada en la Ley N° 9153 sobre quiénes eran los beneficiarios del Fideicomiso (...). Como la afectación de la roya estaba muy generalizada y se podía identificar por regiones su grado de afectación, el comité director [sic] determinó aplicar la recomendación técnica de afectación por región a las solicitudes de créditos que presentaban los beneficiarios.</i></p> <p><i>(...) De manera posterior, el Comité Director acordó que se realizarían las visitas de inspección para girar el segundo desembolso; de tal forma se definió un procedimiento y un protocolo para el efecto”</i></p>		
¿Se acoge?	Sí	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial
Argumentos	La observación no es de recibo por cuanto era responsabilidad de la Administración		

CGR	<p>implementar los mecanismos y procedimientos de control necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos en la definición establecida en el artículo 1 y 2 de la Ley N° 9153, en el entendido que los beneficiarios del Fideicomiso son productores y productoras de café.</p> <p>Asimismo, la Administración no aportó evidencia sobre la implementación de “(...) una normativa debidamente formalizada e implementada que regulara el establecimiento y verificación de la situación de la tenencia de la tierra y del estado del cultivo por las instancias correspondientes, que sustentara técnicamente y de forma previa los desembolsos a realizar”, como ha sido señalado en el presente informe.</p>
------------	--

Nro. Párrafos	2.32 a 2.43 y 2.44 a 2.57		
Observaciones Administración	<p>La Administración del MAG indicó que “La prioridad en los primeros años fue el satisfacer las necesidades de los productores afectados por la roya y resolver el tema de los recursos financieros para tal fin, tanto en la cantidad que se requería para atender todas las solicitudes que los productores presentaron al Fideicomiso así como para resolver su parte operativa.</p> <p>Es así como al final del primer año de operación se definió un protocolo que establece los mecanismos de cobro de los intereses, el cual se implementó y se recibió de esta forma el 70% de lo estimado.</p> <p>Pero de igual forma, el Comité Director ha recibido para su análisis los protocolos para la recuperación de los créditos que se han determinado con incumplimientos, según las visitas de inspección realizadas, el cual se encuentra en los departamentos legales de las instituciones parte del fideicomiso.”</p>		
¿Se acoge?	Sí	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial
Argumentos CGR	<p>La argumentación de la administración no es de recibo, por cuanto la misma reafirma lo señalado por la CGR en los hallazgos 2.1 y 2.2, en especial lo relacionado con la implementación, a la fecha, de los mecanismos para la recuperación de los recursos de los créditos financiados en el marco del Fideicomiso.</p>		

Nro. Párrafos	4.4		
Observaciones Administración	<p>La Administración del MAG solicita que “los plazos sean modificados al 3 de marzo del 2017 la primera certificación y para el 26 mayo 2017 las [sic] segunda certificación. Esto por cuanto, el existir temas de presupuesto por medio, se requiere más tiempo para su incorporación y modificación”</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No	Parcial
Argumentos CGR	<p>Se acoge la modificación de plazo solicitada y se consigna en el párrafo 4.4 del informe.</p>		

Nro. Párrafos	4.5		
Observaciones Administración	<p>La Administración del MAG solicita que “los plazos sean modificados a 28 de febrero de 2017 la primera certificación y para el 26 mayo 2017 las [sic] segunda certificación”</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No	Parcial
Argumentos CGR	<p>Se acoge la modificación de plazo solicitada y se consigna en el párrafo 4.5 del informe.</p>		

Nro. Párrafos	4.6		
Observaciones Administración	La Administración del MAG considera que "...esta disposición no es pertinente hacia el futuro, debido a que el Fideicomiso no otorgará nuevos créditos, ya que la ley es muy específica en cuanto a los beneficiarios y además los recursos del fideicomiso fueron invertidos en su totalidad.		
¿Se acoge?	Sí	No	Parcial X
Argumentos CGR	<p>La disposición se acoge parcialmente, por cuanto es responsabilidad de la Administración contar la normativa y mecanismos de control necesarios para la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos, de tenencia de tierra y de la ejecución del proyecto, ello en el eventual caso de que con remanentes de los recursos del Fideicomiso, la Administración determine el otorgamiento de nuevos créditos al amparo de la Ley del Fideicomiso.</p> <p>Por tal razón, la disposición se ajusta como sigue: "Elaborar e implementar la normativa y mecanismos de control necesarios, previo al eventual otorgamiento de nuevos desembolsos, para asegurar que se verifique el cumplimiento tanto de los requisitos técnicos y de tenencia de tierra requeridos para la realización del proyecto, como de la ejecución del plan de inversión financiado".</p>		

Nro. Párrafos	4.7		
Observaciones Administración	La Administración del MAG solicita "que los plazos sean modificados a: 3 de marzo 2017 la primera certificación y para el 26 mayo 2017 las [sic] segunda certificación. Es por cuanto el cumplimiento de esta disposición implica cambios operativos y de presupuesto"		
¿Se acoge?	Sí X	No	Parcial
Argumentos CGR	Se acoge la modificación de plazo solicitada y se consigna en el párrafo 4.7 del informe.		

Nro. Párrafos	4.8		
Observaciones Administración	La Administración indica que "El Comité Director está abocado a la recuperación de los créditos que ha girado y con prioridad a los que han incumplidos el plan de inversión y los que están en mora por el no pago de los intereses. En esta disposición se está dando una "orden de haber recuperado los créditos", texto sobre el cual nos [sic] estamos de acuerdo. Lo que si estamos de acuerdo es en certificar las gestiones realizadas para la recuperación de los intereses en mora y créditos con incumplimientos del plan de inversión. Esta certificación se estaría brindando el 31 de mayo de 2017".		
¿Se acoge?	Sí	No	Parcial X
Argumentos CGR	Se acoge parcialmente la observación del MAG en cuanto a que la Administración del Fideicomiso certifique la realización de las gestiones necesarias para la recuperación de los créditos, por lo que se modifica la disposición 4.8 quedando de la siguiente forma: "Realizar las gestiones pertinentes que conduzcan a la recuperación de los créditos de los proyectos financiados con recursos del Fideicomiso de la Roya que se encuentran en mora y/o han incumplido el plan de inversión. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de mayo de 2017 una certificación donde se haga constar las gestiones realizadas para la recuperación de los créditos señalados en esta disposición."		