

**Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero****Otorgamiento y Recuperación de Créditos**

Auditoría De Cumplimiento: 2018-1-06HAN-19-0062-2019

62-GB

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera del otorgamiento y recuperación de créditos de cartera vigente y vencida, a fin de verificar que los procesos de autorización, otorgamiento, recuperación y registro contable; la recepción de garantías, y las gestiones administrativas y legales de recuperación, se efectuaron conforme a las disposiciones normativas.

**Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

***Alcance***

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	62,874,756.8
Muestra Auditada	16,334,773.1
Representatividad de la Muestra	26.0%

El universo seleccionado, por 62,874,756.8 miles de pesos, correspondió al saldo de la "Cartera de crédito", al 31 de diciembre del 2018, integrada por un portafolio de 10 programas de financiamiento con 106,705 créditos de 74,490 acreditados, del cual se seleccionó como muestra el Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, por

16,334,773.1 miles de pesos, 26.0% del total de la cartera; del que se efectuaron pruebas de cumplimiento, de 305 créditos por 154,058.0 miles de pesos, de los que 150 corresponden a cartera vigente, por 116,661.6 miles de pesos y 155 a cartera vencida, por 37,396.4 miles de pesos, de las agencias de Crédito Rural Durango, Durango; Ciudad Mante y Ciudad Victoria; Tamaulipas, y Monterrey; Nuevo León, de la Coordinación Regional Norte.

Además, 358 créditos, por 1,905,300.3 miles de pesos, otorgados bajo el esquema tradicional, se integraron por 222 créditos de cartera vigente, por 1,299,598.8 miles de pesos y 136 créditos, de cartera vencida, por 605,701.5 miles de pesos, de las agencias de crédito rural de Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua, y estatal de Monterrey, Nuevo León.

Así como la integración y afectación de la "Estimación preventiva para riesgos crediticios", por 2,007,206.2 miles de pesos.

### **Antecedentes**

De la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018, se revisó el rubro de "Cartera de Crédito", y Estimación Preventiva para Riesgos Crediticios, los cuales se encuentran reportados en el Tomo VII, Sector Paraestatal, apartado Información Contable, en el "Balance General".

El 26 de diciembre de 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto mediante el cual entró en vigor la Ley Orgánica de la Financiera Rural, previamente aprobada por el H. Congreso de la Unión, cuyo artículo primero, establece la naturaleza jurídica de Financiera Rural como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto consiste en coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del estado, impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas con el medio rural.

Para el cumplimiento de su actividad, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), entre otras actividades, otorga créditos de habilitación o avío, refaccionario, simple, cuenta corriente y prendario; el saldo de la cartera de crédito se presenta en el balance general por el importe entregado a los acreditados, más los intereses devengados no cobrados, clasificado en créditos comerciales, que son aquellos otorgados de manera directa a los productores; créditos a entidades financieras bancarias, otorgados a instituciones de banca múltiple, y créditos a otras entidades financieras, otorgados a intermediarios financieros, como las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP), Sociedades Financieras Populares (SOFIPO), Uniones de Crédito (UC), Almacenes Generales de Depósito (AGD), y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES).

Asimismo, para llevar a cabo sus actividades, la FND contó con cinco coordinaciones regionales ubicadas en las ciudades de Monterrey, Nuevo León; Hermosillo, Sonora; Guadalajara, Jalisco; Puebla, Puebla, y Mérida, Yucatán, así como con 95 Agencias de Crédito Rural (ACR), 94 ubicadas estratégicamente en el territorio nacional, y una corporativa en la Ciudad de México.

## **Resultados**

### **1. Estatuto Orgánico y Manual de Organización desactualizado**

Para llevar a cabo sus operaciones de otorgamiento y recuperación de créditos, la FND contó con su Estatuto Orgánico y su Manual General de Organización, los cuales establecen la organización, objetivos, funcionamiento, niveles de responsabilidad y atribuciones de los órganos y unidades que la integran.

Con la revisión de estos documentos, se constató que se encontraron autorizados y vigentes en el ejercicio 2018; sin embargo, el Manual General de Organización no se encuentra actualizado, ya que incluyó a la Coordinación de Área de Fiscal, que no se localizó en la plantilla ocupacional autorizada por la SHCP.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada señaló que, con el propósito de simplificar el financiamiento e implementar una estrategia económica rural integral, se propuso integrar a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; al Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y al Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), en una Institución de Banca de Desarrollo; se verificó que el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica de Financiera Nacional Agropecuaria (FINAGRO), se encuentra en proceso de aprobación, y hasta que se autorice, se procederá a emitir el nuevo Manual de Organización, para que sea congruente con la nueva estructura orgánica aprobada, por lo cual, no es factible por el momento su actualización.

### **2. Marco normativo relacionado con el proceso del crédito**

Se constató que para el ejercicio de 2018, la FND contó con un marco normativo interno y externo, vigente y autorizado por las instancias facultadas, las cuales regularon las operaciones de otorgamiento y recuperación de créditos de la entidad, así como las relacionadas con el Proceso de Crédito (PDC), en los que se detallan las actividades, políticas, normas de aplicación y conceptos, que se le aplican a sus operaciones, excepto por el "Lineamiento para el Otorgamiento de Crédito", que no especifica vigencia ni fecha de su revisión, y del documento denominado "Registro de las operaciones de crédito, de la cartera propia y transferida", que no se encontró autorizado.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y con motivo de la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada proporcionó el "Registro de las Operaciones de Crédito, de la Cartera Propia y Transferida", autorizado a partir del 31 de octubre de 2019; asimismo, remitió el "Lineamiento para el Otorgamiento de Crédito", que se constató que fue actualizado, en mayo de 2019, por lo que se atiende lo observado.

### **3. Programa de financiamiento para pequeños productores**

En el ejercicio 2014, el entonces Titular del Poder Ejecutivo, puso en marcha el "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", autorizado por el Comité de Operación de la FND, el 15 de agosto de 2014, y vigente a partir del 20 de agosto 2014, dirigido a personas físicas y morales con actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y demás actividades económicas vinculadas con el medio rural, así como a intermediarios financieros que otorguen créditos a pequeños productores, el cual estableció financiamientos con una tasa de interés de un sólo dígito; montos de hasta 45,000 Unidades de Inversión (UDIS), 230.0 miles de pesos, aproximadamente; plazos máximos de hasta cinco años, respaldados únicamente con garantías naturales; es decir, con los bienes objeto de los créditos.

En el análisis del programa y sus nueve modificaciones, se observó que la FND no contó con mecanismos específicos para su promoción, otorgamiento, supervisión, comprobación, recuperación y evaluación de riesgos, aun cuando el proceso de crédito se estableció, en términos generales, en el Manual de Normas y Políticas de Crédito (MNPC); sin embargo, no consideró las particularidades propias del programa, lo que ocasionó deficiencias en el otorgamiento, seguimiento, supervisión, comprobación, monitoreo y evaluación de riesgos, señalados en los resultados 4, 6, 7, 10 y 11.

Asimismo, la Unidad para la Administración Integral de Riesgos (UAIR), estimó desde el inicio del programa, un mayor perfil de riesgo, debido a la falta de garantías adicionales, por lo que se respaldó con recursos líquidos, denominados "fondos mutuales", para mitigar el nivel de riesgo; además, de 2014 a 2019, presentó diversos informes al Comité de Administración Integral de Riesgos, referentes al perfil de riesgo de la cartera; concentración del portafolio; atención de solicitudes; evaluación paramétrica de los créditos; ajustes de los modelos de evaluación, y modificaciones de las condiciones del programa, entre otros; sin embargo, no evidenció los acuerdos de los órganos colegiados correspondientes, las acciones implementadas, ni que los resultados obtenidos coadyuvaron para disminuir el riesgo respecto del incumplimiento del pago o de su recuperación, ya que la cartera vencida de dicho programa se incrementó considerablemente, lo que ocasionó afectaciones, como las señaladas en el resultado 11; además, algunos informes correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017, no se encontraron suscritos.

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada, señaló los medios en que se realizó la promoción del programa, sin evidenciar que hayan sido los adecuados para el mercado objetivo al cual estaba dirigido; respecto del otorgamiento, seguimiento y supervisión, informó que el proceso de crédito está establecido en el Manual de Normas y Políticas de Crédito, en el cual se regula cualquier tipo de crédito que opere la FND, lo que no implica la aplicación de una normativa diferente, ya que el programa sólo considera condiciones específicas de monto, tasa de interés, plazo y garantías; sin embargo, del análisis de la información, se reitera que debido a esas particularidades, que no fueron incluidas en la normativa referenciada, prevalecieron las deficiencias en la operación del programa. Respecto de los informes de análisis de riesgo que no se encontraron

suscritos, la entidad fiscalizada no proporcionó información alguna, por lo que la observación persiste.

Adicionalmente, la entidad argumentó que, entre las acciones realizadas en 2017, se informó a la SHCP, y al H. Comité de Operación, la necesidad de elevar las tasas de interés, debido al margen de riesgo de la cartera; no obstante, consideraron mantener las condiciones del programa, y no fue sino hasta 2019, cuando se realizaron modificaciones; asimismo, indicó que se pretende derogar los programas y productos existentes en la FND, y establecer como norma general al MNPC, para atender cualquier tipo de solicitud, una vez que esté debidamente autorizado; sin embargo, no evidenció la respuesta de los comunicados, ni el proyecto de la nueva normativa, por lo que la observación persiste.

#### 2018-1-06HAN-19-0062-01-001 **Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero implemente mecanismos de supervisión y control, con el fin de que en la normativa relacionada con el proceso de crédito, se incluyan las particularidades, criterios y mecanismos específicos para el otorgamiento, seguimiento, supervisión, comprobación, monitoreo y evaluación de riesgos, acordes con cada mercado objetivo a los que van dirigidos los financiamientos; asimismo, que los informes de evaluación de riesgos presentados al comité, se encuentren debidamente suscritos, que se implementen acciones con base en los acuerdos, y que se evidencie que los resultados obtenidos coadyuvan a la disminución de los riesgos expuestos de la cartera de crédito.

#### **4. Falta de estrategias, metas y objetivos del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores**

El "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", al 31 de diciembre del 2018, reportó un saldo en cartera de 16,334,773.1 miles de pesos, con 65,682 créditos (26.0% del total de la cartera, por 62, 874,756.8 miles de pesos), de los que 9,912,924.3 miles de pesos, de 27,794 créditos se otorgaron en el ejercicio 2018 (60.7% del total del programa).

Al respecto, de acuerdo con lo informado por la Dirección Ejecutiva de Programas y Productos, ninguno de los programas de financiamiento con los que cuenta la FND, establece metas por cumplir, seguimiento y evaluación; ni que la promoción, colocación y supervisión no se implementó, en específico para el Programa de Financiamiento para Pequeños Productores; asimismo, la Gerencia de la Coordinación Regional Operativo de la Región Norte y las agencias de crédito rural de Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas, indicaron que no contaron con metas específicas, ya que la colocación de los créditos se realizó a libre demanda, con atención a todos los solicitantes, en incumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 48; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5, y el Manual General de Organización, apartado, Dirección Ejecutiva de Programas y Productos, de las funciones, primer párrafo.

Por lo anterior, se observó que, debido a la falta de una estrategia de colocación, metas y objetivos específicos del programa, las 94 agencias de la FND otorgaron de 19 a 1,533 créditos, sin evidenciar los criterios aplicados para su distribución (estudios económicos, condiciones de mercado, actividad económica predominante, población, etc.), por lo que, no fue factible determinar el grado de cumplimiento del programa ni comprobar que la cobertura atendió el mercado objetivo para el cual se creó.

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada señaló que la meta establecida en el mandato presidencial fue resolver el acceso al crédito de los sectores menos favorecidos, considerando la inclusión del mayor número de beneficiarios posibles, por lo que de 2014 a 2019, se colocaron 53,810,000.0 miles de pesos, correspondientes a 602,200 beneficiarios, para cumplir la meta; sin embargo, no proporcionó la documentación soporte que compruebe que dicho programa atendió a los sectores menos favorecidos, para los cuales se creó.

Adicionalmente, señaló que con la derogación de los programas y productos existentes en la FND, y el establecimiento del MNPC como norma general, que regula el proceso de crédito, se tendrá la flexibilidad para atender cualquier tipo de solicitud; sin embargo, no evidenció lo antes señalado, por lo que subsiste lo observado.

#### **2018-1-06HAN-19-0062-01-002 Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero implemente mecanismos de supervisión y control, a fin de que se establezcan estrategias de colocación, metas y objetivos, que sean acordes con el mercado objetivo al cual van dirigidos los diferentes tipos de financiamiento, y en las que se consideren factores económicos, demográficos, políticos, sociales, etc., con la finalidad de que se tengan herramientas que permitan evaluar y medir los resultados, y coadyuven a la mejora y toma de decisiones.

#### **2018-9-06HAN-19-0062-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no elaboraron una estrategia de colocación, ni establecieron objetivos y metas específicas para el "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", lo que ocasionó que las agencias de crédito otorgaran créditos, sin considerar que la cobertura estuviese dirigida al mercado objetivo para el cual fue creado, en incumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 48 y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5, y el Manual General de Organización, apartado, Dirección Ejecutiva de Programas y Productos, funciones, primer párrafo.

## 5. Cartera de crédito del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores

Se constató que el Programa de Financiamiento para Pequeños Productores reportó al 31 de diciembre de 2018, un importe de 16,334,773.1 miles de pesos, de los que 14,653,382.0 miles de pesos (89.7%), con 58,185 créditos, corresponden a cartera vigente y 1,681,391.1 miles de pesos (10.3%), con 7,497 créditos, a cartera vencida.

Con el análisis de la base de datos de la cartera de crédito, se comprobó que un crédito, por 152.8 miles de pesos, con estatus de vigente, se dio de alta en el sistema 26 días antes de la fecha de inicio del programa (20 de agosto de 2014), y que 7,480 créditos, por 1,677,860.1 miles de pesos, han permanecido en la cartera vencida hasta 1,219 días, sin evidenciar las acciones realizadas para evaluar la conveniencia de mantener los créditos vencidos y reservados en el balance general, o bien ser castigados, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; las Disposiciones de Carácter General en Materia Prudencial, Contable y para el Requerimiento de Información Aplicables a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, Anexo B-4 "Cartera de Crédito", párrafo 81; Manual de Normas y Políticas de Crédito, numeral 5.3.6.2 "Política para la Cancelación de Cartera" y el Procedimiento para la Cancelación de Cartera Vencida, numerales 6.3 "Gerente de Operación Transaccional" y 6.4 "Gerente de Fondos de Fomento y Garantía".

Al respecto, la entidad fiscalizada manifestó que los créditos han permanecido registrados en la cartera vencida, entre otros, debido a las acciones de cobranza administrativa y extrajudicial en 2018 y 2019, aun cuando sobrepasaron las fechas límite para el desarrollo de dichas gestiones, de acuerdo con su normativa (90 días); en 2019, los créditos fueron turnados al área jurídica para iniciar el proceso de cobranza judicial, se solicitaron dictámenes incosteabilidad, se aplicaron reservas por incobrabilidad, y se encuentran en proceso de aplicación.

Adicionalmente, señaló que la cartera no ha sido castigada debido a que hay demandas pendientes de admisión para solicitar su cancelación, sin especificar cuánto tiempo ha transcurrido desde ese proceso; cartera turnada para su cancelación y pendiente de aplicación por falta de recursos de garantías líquidas (fondos mutuales), así como el aplazamiento de cancelación, con motivo de la elevada cartera vencida del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores.

Además, en la base de datos de los acreditados y acreditados finales de los intermediarios financieros del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, proporcionada a la ASF, se identificó que la Clave Única de Registro de Población (CURP), de 716 acreditados, por 76,232.5 miles de pesos, otorgados en 2015, 2016, 2017 y 2018, no fue reconocida por el Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO), de las que 385 claves, por 53,588.1 miles de pesos, no consideran el total de caracteres para poder ser validados por la FND, ni se evidenció la forma en que se realizó la verificación en la herramienta informática "Sistema de Información de Colocación Indirecta (SICI)", en la que los beneficiarios de la cartera

operada mediante dispersores de crédito, incorporan sus datos cualitativos y cuantitativos (nombre, RFC, CURP, número de crédito, monto otorgado).

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada señaló que en el 2019, se ha evaluado la conveniencia de castigar los créditos vencidos; además, enfatizó la continuidad de dicho ejercicio, para que progresivamente se cancelen los créditos que sean susceptibles, y proporcionó el estatus al mes de septiembre del 2019, que se muestra a continuación:

ACCIONES AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2019  
(Miles de pesos)

Estatus	Créditos	Importe	%	Descripción
Aplicado	3,930	872,158.7	52.0	-Cancelación mediante la aplicación de reservas por incobrabilidad.
Vencido	3,110	717,625.6	42.8	-Turnados a jurídico, pendientes de demanda y solicitud de cancelación. -Dictaminados como incosteables, y pendientes de cancelación. -Créditos con compromiso de pago.
Liquidado	245	54,421.0	3.2	Pagados
Vigente	195	33,654.7	2.0	-Sin evidencia del traspaso de cartera vencida a vigente
<b>Total</b>	<b>7,480</b>	<b>1,677,860.1</b>	<b>100.0</b>	

FUENTE: Base de datos del avance

De lo anterior, aun cuando la entidad fiscalizada proporcionó el estatus de la cartera vencida, no evidenció la documentación que sustente que las instancias facultadas autorizaron la cancelación de la cartera, las acciones efectuadas en la cartera reportada como vencida, ni el pago de los créditos en estatus de liquidado, por lo que la observación persiste.

Respecto de las 716 CURP no reconocidas por el RENAPO, la entidad fiscalizada informó, sin evidenciar, que 641 casos registraron operaciones antes de 2015, por lo que no fueron validados, ya que la confirmación ante el RENAPO en el sistema de la FND se inició a mediados de 2015, y únicamente para acreditados finales nuevos; en 15 casos, la CURP no era válida; 28 casos estaban aún pendientes de identificar; 3 CURP fueron identificadas y de 29 casos no se evidenció gestión alguna.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación solicitó a la Dirección General del Registro Civil (DGRC) informara sobre la existencia de los individuos de las 716 CURP, por 76,232.5 miles de pesos, no reconocidas por el RENAPO, de lo que validó la existencia de 487 sujetos, por 54,354.4 miles de pesos; sin embargo, de 9 de ellos, por 392.5 miles de pesos, se comprobó que se otorgaron a personas que fallecieron de 84 hasta 2060 días antes de la firma del contrato, cabe señalar que, dichos créditos fueron otorgados a través de un intermediario financiero, registrado en cartera vigente, con pagos oportunos al 31 de diciembre de 2018, a la FND.

De los 229 CURP restantes, por 21,878.1 miles de pesos, informó que no existe registro de nacimiento o defunción que corresponda a la información proporcionada, al respecto, se realizó el cotejo con los expedientes de los acreditados del intermediario financiero,



determinando errores en la captura en 226; de los tres créditos restantes, por 147.5 miles de pesos, de acuerdo con la consulta en el RENAPO fueron dadas de baja por defunción, hasta 82 días previo a la firma del contrato; cabe señalar que, dichos créditos se encuentran en cartera vigente y con pagos oportunos por parte del intermediario financiero.

Asimismo, en noviembre del 2019, las direcciones ejecutivas de Análisis y Normatividad de Crédito, y de Promoción de Negocios con Intermediarios Financieros emitieron un oficio dirigido a las empresas de intermediación financiera que operan con la FND, para informar inconsistencias en las CURP de los acreditados finales y solicitar la corrección de los registros; sin embargo, no evidenció dicha corrección ni los responsables de realizar esas actividades, ni la implementación de los mecanismos para reducir el riesgo de incurrir nuevamente en inconsistencias, por lo que la observación persiste.

#### 2018-1-06HAN-19-0062-01-003 **Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero fortalezca sus mecanismos de supervisión y control, que garanticen que previo al otorgamiento de los créditos se verificó de manera eficiente, en sus sistemas internos o mediante los mecanismos que considere convenientes la existencia de los acreditados; que las fechas de apertura de los créditos se encuentren debidamente documentadas; además, que se implemente un plan de acciones con responsables y fechas límite para corregir la Clave Única de Registro de Población con inconsistencias, con la finalidad de que se acredite de manera transparente el manejo de los recursos. Asimismo, se evidencie las gestiones que efectuará la entidad fiscalizada respecto a los 9 créditos, por 392.5 miles de pesos, otorgados por un intermediario financiero a personas fallecidas previo a su formalización.

#### 2018-1-06HAN-19-0062-01-004 **Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero fortalezca sus mecanismos de supervisión y control, que le aseguren la evaluación continua de los créditos reportados en cartera vencida, para determinar la conveniencia de mantenerlos registrados en el balance general, o bien ser castigados; proporcione la autorización de las instancias facultadas y la documentación que evidencie la cancelación de los créditos, mediante la aplicación de la Estimación Preventiva para Riesgos Crediticios a septiembre del 2019; remita evidencia de los pagos de los créditos liquidados; asimismo, establezca un plan de acciones con responsables y plazos límite para dar seguimiento a las acciones de los créditos reportados como vencidos, con la finalidad de concluir el proceso de cancelación de la cartera y que la información que se reporta sea confiable y coadyuve para la toma de decisiones.

#### 2018-9-06HAN-19-0062-08-002 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Financiera Nacional de Desarrollo

Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no evaluaron periódicamente los créditos con estatus de vencidos del "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", ni implementaron las acciones correspondientes para su cancelación, lo que ocasionó que 7,480 créditos, por 1,677,860.1 miles de pesos, se reportaran sin acciones de depuración de hasta 1,219 días al cierre del ejercicio 2018, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; las Disposiciones de Carácter General en Materia Prudencial, Contable y para el Requerimiento de Información Aplicables a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, Anexo B-4 "Cartera de Crédito", párrafo 81; el Manual de Normas y Políticas de Crédito, numeral 5.3.6.2 "Política para la Cancelación de Cartera", y el Procedimiento para la Cancelación de Cartera Vencida, numerales 6.3 "Gerente de Operación Transaccional" y 6.4 "Gerente de Fondos de Fomento y Garantía".

#### **6. Falta de comprobación de los créditos de la cartera vigente, del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores**

De la cartera vigente del "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", se seleccionaron 150 créditos para efectuar pruebas de cumplimiento, los cuales se otorgaron en las ACR de Durango, Durango, y de ciudad Mante y ciudad Victoria, Tamaulipas, con un saldo al 31 de diciembre de 2018, por 116,661.6 miles de pesos, como se muestra a continuación:

##### CARTERA VIGENTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018

(Miles de pesos)

Tipo de Acreditado	Créditos	Saldo contable	%
Intermediarios Financieros	42	69,025.2	59.2
Directos	108	47,636.4	40.8
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>116,661.6</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Base de datos de la cartera de crédito al 31/12/2018

De lo anterior, se constató que los importes otorgados no rebasaron los montos máximos autorizados, que las tasas de interés aplicadas y los plazos establecidos se correspondieron con los autorizados en la normativa del programa; sin embargo, debido a la falta de lineamientos específicos, como se describió en el resultado 5, se utilizaron los requisitos establecidos en el MNPC, los cuales, al no ser acordes con los requeridos por el programa, ocasionaron deficiencias en el proceso de crédito, en las fases "Desarrollo de negocios", y "Seguimiento y recuperación", como se detalla a continuación:

- a) De 42 créditos, operados mediante intermediarios financieros, con un saldo contable por 69,025.2 miles de pesos, se constató que, en términos generales, el otorgamiento y recuperación se evidenciaron, entre otros elementos, con actas constitutivas, planes de negocios, estados financieros dictaminados, contratos, garantías respaldadas en los Certificados de Depósito de Títulos en Administración (CDTA), así como con los pagarés endosados a nombre de la FND; sin embargo, se observó que 10 créditos no contaron con el plan de negocios, en el cual se establecen la visión, misión, antecedentes, mercado objetivo, actividades que desarrolla, ni el destino del crédito.
- b) De los 108 créditos, otorgados de manera directa por la FND, por 47,636.4 miles de pesos, se determinaron las siguientes deficiencias:

## DEFICIENCIAS DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS DIRECTAMENTE POR LA FND

(Miles de pesos)<sup>1</sup>

Etapa	Fase	Núm. de créditos	Monto Saldo al 31/12/18		Descripción
Desarrollo de negocios	Relación patrimonial	66	18,022.3	-	Sin documentación que evidencie los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y egresos declarados por los acreditados.
	Supervisión previa	108	47,636.4	-	Sin criterios para evaluar los riesgos cualitativos (experiencia, riesgos tecnológicos, ventas, etc.), y algunos casos no fueron requisitados el apartado de las referencias personales, anexo fotográfico y croquis.
Seguimiento y Recuperación	Comprobación	92	33,888.9	-	Sin evidencia de la comprobación del destino del crédito.
		16	13,747.5	-	Contaron con facturas; sin embargo, en 2 de ellas por 5,453.2 miles de pesos, no detallaron los bienes adquiridos. En ambos casos las agencias no contaron con acciones para recabar la documentación que comprobase el destino del crédito.
	Aseguramiento	93	30,857.6	-	No evidenció ningún tipo de seguro.
		15	16,778.8	-	Contaron con seguro; sin embargo, en 2 créditos, con saldo por 5,453.2 miles de pesos, no se identificaron los bienes, por lo que no es factible determinar si correspondieron a los créditos otorgados.
Supervisión de acompañamiento	49	12,647.7	-	Carecieron de supervisión de acompañamiento.	
		59	34,988.7	-	Contaron con supervisión, sin embargo, 15 reportaron resultado negativo, debido a que no se localizó al acreditado y el resto se elaboraron en el 2019 con estatus de vencido.

FUENTE: Expedientes de Crédito Único.

Nota: <sup>1</sup> Importes contables.

- c) Adicionalmente, se constató como hecho posterior al del ejercicio en revisión, que 47 créditos, 31.3% de los 150 revisados, por 16,386.3 miles de pesos, de la ACR de Durango, Durango, registraron impago al 31 de agosto de 2019.

De lo anterior, se constató que la documentación generada en el proceso del crédito del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, presentó inconsistencias en el requisitado y evaluación de la supervisión previa de 108 créditos, falta de aseguramientos de los bienes adquiridos de 95 créditos, y carencia de supervisión y acompañamiento de 49 créditos otorgados, en incumplimiento a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; el Manual de Normas y Políticas de Crédito, numeral 3.3.1.2.1.4 "Seguros, Coberturas de Precios y Coberturas Cambiarias"; el Procedimiento para el Desarrollo de Negocios, numerales 29 y 30, y el Procedimiento para la Supervisión al cliente de primer piso, numerales 5.1.8 "Supervisión de Acompañamiento" y 5.1.8.6, así como falta de evidencia documental que compruebe el destino conforme a la normatividad dentro de los 60 días naturales a partir de la fecha de la disposición de 94 créditos con saldo al 31 de diciembre de 2018, por 39,342.1 miles de pesos, y un monto otorgado por 38,233.6 miles de pesos, por las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas, registrados en cartera vigente, por lo cual, no se acreditó que los recursos fueron utilizados para los fines solicitados, y por consecuencia no se encontraron garantizados, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracción III; la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículo 2, párrafo tercero, en lo referente al manejo de recursos de manera prudente, eficiente y transparente; el Manual de Normas y Políticas de Crédito, apartado "Normas y Políticas de Crédito Generales para las Operaciones de Primer Piso", numeral 3.3.2.2.1.2 "Supervisión de Comprobación", y las cláusulas tercera "Destino del crédito", cuarta "Comprobante de Inversión", vigésima primera "De las garantías", de los contratos de crédito, formalizados en las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Asimismo, se observó que la FND careció de lineamientos específicos que establezcan la forma de entrega de los recursos de los intermediarios a los acreditados finales, así como de la evidencia documental que lo confirme, ya que, para la entidad fiscalizada, los CDTA (documentos en los que se detallan los principales términos y condiciones de la cartera financiada con recursos de la FND), presentados por los intermediarios, son suficientes para comprobar el destino de los créditos.

De lo anterior, se verificó la aplicación de los recursos de un intermediario financiero, al que la ACR Durango le otorgó 10 créditos, por 49,116.5 miles de pesos, el cual lo dispersó en 764 acreditados finales; de la revisión se observó que en los contratos de apertura de crédito, se estipuló la disposición del crédito en forma de insumo, con cheque nominativo, depósito bancario o en la forma que le conviniera al acreditado.

Asimismo, se comprobó que dicho intermediario otorgó los créditos, conforme a lo siguiente: una parte en especie, mediante constancias globales de aseguramiento para las siembras, lo que a su vez, se contrató con un tercero; otra parte con la entrega de insumos (semillas, fertilizantes, entre otros), lo que se soportó en salidas del almacén del intermediario, y el

remanente del crédito se proporcionó en efectivo, con escritos firmados por cada acreditado; sin embargo, el intermediario no evidenció la documentación pertinente y suficiente que acredite el valor de los insumos entregados en especie; que los importes descontados por el seguro contratado fueran acordes con el número de hectáreas de cada siembra, ya que se presentaron de manera global, y que los remanentes en efectivo fueran determinados correctamente, y en su caso, entregados al acreditado final.

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, las ACR de Durango, Durango, y de Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas, señalaron, en relación con las deficiencias observadas en la Relación Patrimonial, Comprobación y Aseguramiento, que por la demanda excesiva de solicitudes del "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", se rebasó la capacidad de respuesta de las agencias, lo que imposibilitó cumplir con todas las etapas del proceso de crédito; además, se requirió el apoyo de personal externo, que no contó con capacitación, lo que ocasionó errores en el llenado de los formatos; adicionalmente, la ACR Durango argumentó que requirió a los acreditados la comprobación documental de los créditos; que solicitará a las aseguradoras y fondos de aseguramiento, incluir el detalle de los bienes asegurados; sin embargo, no evidenció la implementación de dichas acciones.

En cuanto a los créditos que carecieron de supervisión de acompañamiento, la Gerencia Regional de Supervisión y Cobranza, señaló que los clientes por supervisar se determinan a partir de una muestra estadística de acuerdo con su normativa, y proporcionó cuatro supervisiones realizadas en 2019; sin embargo, no evidenció el programa de supervisión de 2018, para comprobar que los créditos observados no se encontraban incluidos.

Respecto de los 47 créditos que registraron impago, la entidad fiscalizada no justificó ni evidenció el estatus de dichos créditos ni las acciones de seguimiento, y de 42 créditos operados por los intermediarios financieros, en donde 10 créditos no contaron con el plan de negocios, no se proporcionó información.

Por otra parte, respecto de la entrega de los recursos de los intermediarios a los acreditados finales, mediante insumos en especie, el intermediario observado proporcionó un escrito en el que indicó que considerará la expedición de facturas y la entrega de recursos mediante transferencias electrónicas; sin embargo, la entidad fiscalizada no evidenció los mecanismos, las acciones por implementar, ni la documentación que acredite que los recursos fueron entregados a los acreditados finales.

Finalmente, la entidad fiscalizada proporcionó un oficio de las direcciones ejecutivas de Análisis y Normatividad de Crédito, y de Enlace y Evaluación con Coordinaciones Regionales, en el que solicitó a las coordinaciones regionales y agencias de crédito rural, una mejor administración de la cartera y la preservación del patrimonio institucional; sin embargo, no evidenció las acciones que realizaron, ni la documentación que acredite su cumplimiento.

La recomendación de carácter preventivo por la falta de plan de negocio se emite en el resultado número 8, en la acción 2018 1-06HAN-19-0062-01-008.

Cabe aclarar que en la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, con clave 2018-9-06HAN-19-0062-08-004, se incluyen nueve créditos, por 1,786.8 miles de pesos, de cartera vencida con gestiones legales de recuperación en proceso, que se observan en el resultado número 7, ya que las irregularidades son las mismas.

**2018-1-06HAN-19-0062-01-005 Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero mediante sus áreas responsables en oficinas centrales, implemente los mecanismos de supervisión y control, para una eficiente administración de la cartera y la preservación del patrimonio institucional, cuyas acciones se muestren en las etapas del proceso del crédito, (desarrollo de negocios, análisis y decisión, instrumentación y dispersión, y seguimiento, y recuperación), que se encuentren soportadas en documentación suficiente y pertinente, y que se evidencie su implementación por las coordinaciones regionales y agencias de crédito rural, con la finalidad de reducir la incobrabilidad del crédito y coadyuvar a su recuperación judicial.

**2018-1-06HAN-19-0062-01-006 Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero fortalezca sus mecanismos de supervisión y control en los que se establezca la evidencia documental, necesaria, suficiente, competente y transparente para la comprobación de los créditos otorgados, así como para las dispersiones que realicen los Intermediarios Financieros a sus acreditados finales, con la finalidad de acreditar que los recursos fueron entregados.

**2018-9-06HAN-19-0062-08-003 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no supervisaron que en las etapas del proceso del crédito y el otorgamiento de los créditos, al amparo del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, contaran con la documentación suficiente del crédito otorgado, lo que ocasionó inconsistencias en el requisitado y evaluación de la supervisión previa de 108 créditos, por 47,636.4 miles de pesos; falta de aseguramientos de los bienes adquiridos de 95 créditos, por 36,310.8 miles de pesos; carencia de supervisión y de acompañamiento de 49 créditos, por 12,647.7 miles de pesos, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5, el Manual de Normas y Políticas de Crédito, numeral 3.3.1.2.1.4 "Seguros, Coberturas de Precios y Coberturas Cambiarias"; el Procedimiento para el Desarrollo de Negocios, numerales 29 y 30, y el Procedimiento para la Supervisión al cliente de primer piso, numerales 5.1.8 "Supervisión de Acompañamiento" y 5.1.8.6.

---

2018-9-06HAN-19-0062-08-004      **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, en las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas, no realizaron la supervisión de comprobación, lo que ocasionó la falta de evidencia documental que compruebe el destino dentro de los 60 días naturales a partir de la fecha de la disposición de 103 créditos otorgados en 2018, con saldo al 31 de diciembre de 2018, por 41,128.9 miles de pesos, de los que 94 créditos, por 39,342.1 miles de pesos, corresponden a cartera vigente y 9 créditos, por 1,786.8 miles de pesos, se registraron en cartera vencida, otorgados por las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas, y estatal Monterrey Nuevo León, correspondientes al Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, por lo cual, no se acreditó que los recursos fueron utilizados para los fines solicitados, y por consecuencia no se encontraron garantizados, en incumplimiento del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracción III, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículo 2, párrafo tercero, en lo referente al manejo de recursos de manera prudente, eficiente y transparente; y el Manual de Normas y Políticas de Crédito, apartado "Normas y Políticas de Crédito Generales para las Operaciones de Primer Piso", numeral 3.3.2.2.1.2 "Supervisión de Comprobación", y las cláusulas tercera "Destino del crédito", cuarta "Comprobante de Inversión", vigésima primera "De las garantías", de los contratos de crédito, formalizados en las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Esta acción se deriva del(de los) Pliego(s) de Observaciones que se emite(n) en este informe con la(s) clave(s):

2018-1-06HAN-19-0062-06-001

2018-1-06HAN-19-0062-06-002

2018-1-06HAN-19-0062-06-001      **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero por un monto de 38,233,613.32 pesos (treinta y ocho millones doscientos treinta y tres mil seiscientos trece pesos 32/100 M.N.), por la falta de evidencia documental que compruebe el destino conforme a la normatividad de 94 créditos, en los 60 días naturales posteriores a su otorgamiento, de las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad

Victoria, Tamaulipas, registrados en cartera vigente, correspondientes al Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, por lo cual, no se acreditó que los recursos fueron utilizados para los fines solicitados, y por consecuencia no se encontraron garantizados, en incumplimiento del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracción III, y de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículo 2, párrafo tercero, en lo referente al manejo de recursos de manera prudente, eficiente y transparente; del Manual de Normas y Políticas de Crédito, apartado "Normas y Políticas de Crédito Generales para las Operaciones de Primer Piso", numeral 3.3.2.2.1.2 "Supervisión de Comprobación" y de las cláusulas tercera "Destino del crédito", cuarta "Comprobante de Inversión", vigésima primera "De las garantías", de los contratos de crédito, formalizados en las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas.

#### **Causa Raíz Probable de la Irregularidad**

Falta de supervisión y seguimiento de la comprobación de los créditos

#### **7. Deficiencias en el otorgamiento, comprobación y recuperación de los créditos de la cartera vencida, del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores**

De la cartera vencida del "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", se seleccionaron para pruebas de cumplimiento, 155 créditos, con saldo al 31 de diciembre de 2018, por 37,396.4 miles de pesos, de las ACR de las ciudades de Mante y Victoria, Tamaulipas, y Monterrey, Nuevo León, que fueron destinados para la adquisición de ganado bovino y caprino, otorgados de 2014 al 2018, de su análisis, se constató que, debido a la falta de lineamientos específicos, como se mencionó en resultados anteriores, se determinaron deficiencias en las fases de "Desarrollo de negocios", "Análisis y Decisión", "Instrumentación y Dispersión" y de "Seguimiento y recuperación", como se detalla a continuación:



## DEFICIENCIAS DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS DE MANERA DIRECTA

(Miles de pesos)

Etapa	Fase	Núm. de créditos	Monto Saldo al 31/12/18	Descripción
Desarrollo de negocios	Relación patrimonial	150	36,814.1	-No evidenciaron los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y egresos declarados.
	Supervisión previa	150	36,814.1	-No justificaron los criterios para evaluar los riesgos cualitativos (experiencia, riesgos tecnológicos, ventas, etc.). -En algunos casos, no se requirió el apartado de referencias personales, ni el anexo fotográfico y croquis.
Análisis y Decisión	Evaluación del acreditado	62	15,603.8	-Carecieron del dictamen jurídico con la opinión positiva o negativa, de las garantías, ubicación de la inversión, así como de la actividad económica del solicitante.
		88	21,210.3	-Contaron con el dictamen jurídico de los que: -48 dictámenes jurídicos fueron emitidos con opinión positiva. -40 dictámenes jurídicos carecieron de firma.
Instrumentación y dispersión	Garantías	150	36,814.1	-Carecieron de inscripción de las garantías naturales respaldadas por los bienes o productos objeto del financiamiento, ante el Registro Único de Garantías.
Seguimiento y Recuperación	Comprobación	116	29,036.6	-No evidenciaron la comprobación del destino del crédito, de los que 5 créditos por 1,249.3 mdp, se otorgaron en 2018.
		34	7,777.5	- Contaron con una factura como comprobación del crédito, de las que se observó que: -20 facturas por 4,385.7 mdp, no detallaron los bienes, ni el número de registro de arete del ganado, asignado por el Sistema Nacional de Identificación de Ganado (SINIIGA)., de la cual 1 por 271.9 mdp, correspondió al 2018. -10 facturas por 2,337.3 mdp, describieron el bien adquirido; sin embargo, los aretes con los que se identificó el ganado, se dieron de baja antes de la emisión de las facturas, y los registros no estaban a nombre de quien emitió la factura, ni del acreditado final. -4 facturas por 1,054.5 mdp, no fueron entregadas en el tiempo establecido, y además, no se reconocieron en la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria (SAT).
		5	582.3	-Debido a la falta de documentación que acredite el destino del crédito, se emitieron dictámenes de incosteabilidad en el ejercicio 2018, para su cancelación. -3 créditos por 265.6 miles de pesos, se otorgaron en 2018. -2 créditos por 316.6 miles de pesos otorgados en 2016 y 2017.
		Todo lo anterior, resta certeza sobre la comprobación presentada como comprobación de los créditos otorgados.		
		Aseguramiento	142	35,259.8
		8	1,554.3	-Contaron con seguro; sin embargo, no se identificaron los bienes, por lo que no fue factible determinar si estos correspondieron a los créditos otorgados.
	Supervisión de acompañamiento	27	7,063.4	-La entidad realizó supervisión, de los que 25 presentaron resultado negativo, debido a que no se localizó al acreditado, por no contar con los datos completos.

FUENTE: Expedientes de Crédito Único.

De lo anterior, se comprobó que nueve créditos con un importe otorgado por 1,746.0 miles de pesos, correspondieron a créditos otorgados en el ejercicio 2018, de lo que se observó la falta de evidencia documental que compruebe el destino conforme a la normatividad dentro de los 60 días naturales a partir de la fecha de la disposición, otorgados por las agencias de crédito estatal de Monterrey, Nuevo León y rural de Ciudad Mante, Tamaulipas, por lo cual, no se acreditó que los recursos fueron utilizados para los fines solicitados, y por consecuencia no se encontraron garantizados, en incumplimiento del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracción III; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículo 2, párrafo tercero, en lo referente al manejo de recursos de manera prudente, eficiente y transparente; del Manual de Normas y Políticas de Crédito, apartado "Normas y Políticas de Crédito Generales para las Operaciones de Primer Piso", numeral 3.3.2.2.1.2 "Supervisión de Comprobación", y de las cláusulas tercera "Destino del crédito", cuarta "Comprobante de Inversión", vigésima primera "De las garantías", de los contratos de crédito, formalizados en las agencias de crédito estatal de Monterrey, Nuevo León y rural de Ciudad Mante, Tamaulipas.

De las acciones de cobranza preventiva, administrativa y extrajudicial, de los 150 créditos seleccionados de cartera vencida, se observó que sólo 28 créditos presentaron acciones oportunas, y de 122 créditos no evidenciaron gestiones en los 30 días previos, a la fecha del vencimiento del pago, ni a los 30 y 90 días posteriores al vencimiento, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

Respecto de las acciones de cobranza judicial, se constató que la Gerencia Jurídica Regional Norte, promovió Juicio Oral Mercantil, respecto de 150 créditos por 36,814.1 miles de pesos, por incumplimiento en sus pagos; sin embargo, se observó que para que las ACR enviaran los expedientes a la Gerencia Regional de Supervisión y Cobranza (GRSyC) para su recuperación, transcurrieron hasta 387 días posteriores al incumplimiento, y hasta 482 días, entre el envío a esta última a la Gerencia Jurídica Regional Norte; además, transcurrieron hasta 361 días para su ingreso en los juzgados civiles, sin que se justificaran las causas o motivos que ocasionaron dichos retrasos, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5, y del Procedimiento para la Cobranza y Recuperación Judicial, numerales, 6.1.4 "Agente de Crédito Rural", 6.3.2 "Gerente Regional de Supervisión y Cobranza", 6.4.4 y 6.4.5 "Gerente de Coordinación Regional Jurídica".

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada señaló que, por la excesiva demanda de solicitudes, se rebasó la capacidad de atención de la FND para el seguimiento y la recuperación de los créditos, lo que provocó deficiencias en las etapas del proceso de otorgamiento del crédito.

Respecto de la evidencia del patrimonio de los acreditados, argumentó que no fue anexada debido a que el programa no obligaba al acreditado a presentarla; sin embargo, esta excepción en la normativa no permitió determinar la capacidad de pago del acreditado para disminuir el riesgo de incobrabilidad.

En relación con las 150 garantías naturales, sólo se proporcionaron 10 inscripciones ante el Registro Único de Garantías, que reconocieron una factura por cada inscripción y los bienes garantizados, pero en cinco facturas, por 925.3 miles de pesos, no se describieron los bienes, y en las cinco facturas restantes, por 1,082.4 miles de pesos, aun cuando se describieron los bienes, tampoco se puede constatar el destino del crédito, ya que, de acuerdo con la información cotejada con el Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA), los aretes con los que se identificó al ganado, se dieron de baja antes de la emisión de las facturas, y los registros no estaban a nombre de quien emitió la factura, ni del acreditado final.

Por último, la GRSyC señaló que, de acuerdo con su normativa, se selecciona una muestra para realizar la "Supervisión de acompañamiento", motivo por el cual, no todos los créditos fueron objeto de supervisión; sin embargo, no proporcionó los programas de supervisión en donde se evidencie que dichos créditos no fueron considerados para su revisión, ni que las acciones que se implementarán para minimizar las inconsistencias presentadas en las futuras supervisiones realizadas; por todo lo anterior, la observación persiste.

Las recomendaciones de carácter preventivo por las deficiencias en las etapas del proceso del crédito, se emitieron en el resultado número 6, en las acciones 2018 1-06HAN-19-0062-01-005 y 2018 1-06HAN-19-0062-01-006, y la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, por la falta de comprobación de nueve créditos otorgados con gestiones legales de recuperación en proceso, por 1,786.8 miles de pesos, en la acción 2018-9-06HAN-19-0062-08-004.

Toda vez que 146 créditos, por 35,609.6 miles de pesos, se otorgaron en ejercicios diferentes del de la revisión, se emitió el oficio DGAFF"C"/"C3"/084/2020, del 21 de enero de 2020, con el que se dio vista al Órgano Interno de Control en la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, y Pesquero, de las irregularidades observadas en las etapas, Desarrollo de Negocios, Análisis y Decisión, y Seguimiento y Recuperación, para que actúe en el ámbito de su competencia.

#### 2018-1-06HAN-19-0062-01-007 **Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero implemente mecanismos de supervisión y control que le garanticen la ejecución de las acciones de cobranza preventiva, administrativa y extrajudicial, en los tiempos establecidos, y que se establezcan los periodos y fechas límite para implementar las acciones de cobranza judicial, para que en los créditos otorgados, una vez reportados en cartera vencida o antes, si lo considera conveniente, se inicien las acciones que correspondan y sean turnados de manera oportuna al área correspondiente, con la finalidad de optimizar los tiempos y conseguir de manera eficiente y eficaz la recuperación de los créditos.

2018-9-06HAN-19-0062-08-005 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no realizaron las acciones oportunas de cobranza judicial, lo que ocasionó que dichos asuntos fueran turnados por las agencias de Crédito Rural, la Gerencia Regional de Supervisión y Cobranza y la Gerencia Jurídica Regional Norte, hasta 482 días después de haber sido reportados en la cartera vencida, sin que se justifiquen las causas ni los motivos de tal situación, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5, y del Procedimiento para la cobranza y Recuperación Judicial, numerales 6.1.4 "Agente de Crédito Rural", 6.3.2 "Gerente Regional de Supervisión y Cobranza", y 6.4.4 y 6.4.5 "Gerente de Coordinación Regional Jurídica".

2018-1-06HAN-19-0062-06-002 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero por un monto de 1,745,974.00 pesos (un millón setecientos cuarenta y cinco mil novecientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), por la falta de evidencia documental que compruebe el destino conforme a la normatividad de 9 créditos, en los 60 días naturales posteriores a su otorgamiento, de las agencias de crédito estatal Monterrey, Nuevo León, y rural Ciudad Mante, Tamaulipas, registrados en cartera vencida, correspondientes al Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, por lo cual, no se acreditó que los recursos fueron utilizados para los fines solicitados, y por consecuencia no se encontraron garantizados, en incumplimiento del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracción III, y de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículo 2, párrafo tercero, en lo referente al manejo de recursos de manera prudente, eficiente y transparente; del Manual de Normas y Políticas de Crédito, apartado "Normas y Políticas de Crédito Generales para las Operaciones de Primer Piso", numeral 3.3.2.2.1.2 "Supervisión de Comprobación" y de las cláusulas tercera "Destino del crédito", cuarta "Comprobante de Inversión", vigésima primera "De las garantías", de los contratos de crédito, formalizados en las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas.

**Causa Raíz Probable de la Irregularidad**

Falta de supervisión y seguimiento de los créditos otorgados

## **8. Créditos de cartera vigente del esquema tradicional**

Se realizaron pruebas de cumplimiento de 222 créditos, con saldo al 31 de diciembre de 2018, por 1,299,598.8 miles de pesos, otorgados bajo el esquema tradicional; al respecto, se constató que los créditos se sustentaron en contratos formalizados por el personal facultado, que estipularon tasas de interés, plazos, importes otorgados; asimismo, se encontraron garantizados, entre otros documentos, con hipotecas, certificados de depósito y bonos de prenda.

Asimismo, se comprobó que 200 créditos, por 1,258,409.7 miles de pesos, contaron con los planes de negocios; sin embargo, carecen de una estructura definida, que detalle las actividades por financiar, costos e impacto esperado, estrategias de mercado, monto por operar, etc., y los 22 créditos restantes, por 41,189.1 miles de pesos, otorgados en 2012 y 2014, carecieron de dicho documento.

Por otra parte, se realizaron visitas físicas a los proyectos de nueve créditos, por 71,091.7 miles de pesos otorgados por intermediarios financieros a sus acreditados finales, de los que se comprobó que contaron con expedientes de crédito, con la información general y financiera; los contratos se formalizaron con los requisitos establecidos en la normativa; las garantías hipotecarias, cedidas a la FND se encontraron soportadas en los títulos de propiedad y valuadas, y las ministraciones de recursos fueron depositadas en las cuentas bancarias de los acreditados; sin embargo, en un crédito refaccionario, otorgado en 2017, para la adquisición e instalación de una vía de ferrocarril y un remolcador ferroviario, de los que la FND financió 24,000.0 miles de pesos por medio de un intermediario financiero, éste determinó viable el proyecto de inversión, mediante una evaluación técnico financiera, pero no consideró las gestiones para la obtención de la autorización del derecho de vía a nombre del acreditado, conforme a la normativa del servicio ferroviario.

Dicho crédito se respaldó en garantías hipotecarias y naturales, valuadas en un importe mayor que el monto del otorgado y en la fase de comprobación, el acreditado final presentó las facturas que acreditan el destino del crédito.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada proporcionó "Estudios de Crédito" como evidencia de los planes de negocio faltantes; sin embargo, estos documentos están elaborados por los acreditados, como requisito para el otorgamiento del crédito, por lo que, la observación persiste.

En cuanto a la concesión del derecho de vía, la entidad fiscalizada señaló que el intermediario financiero pagó de manera anticipada el crédito a la FND, por la falta de documentación que acredite la autorización de uso de la vía del ferrocarril, a nombre del acreditado final.

### **2018-1-06HAN-19-0062-01-008 Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero implemente mecanismos de supervisión y control, que le garanticen que las líneas de crédito

autorizadas cuenten con los proyectos de inversión y se establezca una estructura con los requisitos mínimos que deberán contener dichos documentos, como antecedentes, objetivos, estrategias de mercado, presupuesto, promoción o los que considere necesarios, y que sean acordes al tipo de crédito y programa por operar, así como que los responsables de realizar las supervisiones a los intermediarios financieros, verifiquen que los proyectos financiados cuenten con las concesiones, permisos y autorizaciones necesarios, a fin de que cumplan con la normativa vigente en la materia.

**9. Créditos de cartera vencida del esquema tradicional, sin garantías líquidas y falta de aplicación**

Con la revisión del proceso de recuperación de 136 créditos, reportados en cartera vencida en los ejercicios 2017 y 2018, con saldo contable al 31 de diciembre de 2018, por 605,701.5 miles de pesos, se observó que se integraron como se indica a continuación:

CARTERA VENCIDA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018  
(Miles de pesos)

Tipo de Acreditado	Créditos	Saldo contable	%
Intermediarios Financieros	126	585,151.3	96.6
Directos	10	20,550.2	3.4
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>605,701.5</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Base de datos de la cartera de crédito al 31/12/2018

De su revisión, se constató lo siguiente:

- A. De los 126 créditos, otorgados a intermediarios financieros, se realizaron las acciones conducentes en los tiempos establecidos en su normativa para el proceso de "Seguimiento y Recuperación" de la cartera vencida, de lo cual se observó que:
  - Se aplicaron los recursos mediante 124 "Constancia de Generación de Cartera", por 576,856.6 miles de pesos, en las cuales, el intermediario financiero informa el nombre del acreditado, importe, tasas de interés, número y fechas de vencimiento de los contratos del acreditado final; éstos últimos representaron las garantías prendarias sobre los proyectos financiados, en conjunto con los pagarés endosados a nombre de la FND por 12 meses; sin embargo, se observó que los contratos de los proyectos de financiamiento, sólo cubrían cuatro meses y de los ocho meses faltantes, la FND no evidenció la formalización de nuevos contratos, ni presentó las garantías que respaldaran ese periodo; y las dos constancias restantes, por 8,294.7 miles de pesos, no fueron proporcionadas, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5, y del Manual de Normas y Políticas de Crédito, numerales 2.4.1.3.3 "Dispersión"; 4.2.4.1 Apartado A, cuadro 4.4 Términos y condiciones para

"Dispersoras", "IFRNR" e "IFRR"; y de los contratos núm. 314700001880000000, 314700002040000000, 314700002100000000 y 314700002180000000, cláusula novena "Comprobación de Inversión" y vigésima cuarta "De las garantías".

- Como parte de las gestiones de recuperación, se constató que se implementaron acciones preventivas, administrativas y extrajudiciales, como llamadas telefónicas, visitas de notificación y la aplicación de garantías líquidas del 20.0% del monto otorgado, como fuente alternativa de pago, sustentadas en los estados de cuenta certificados.
  - En cuanto a las acciones judiciales, se comprobó que se promovieron juicios mercantiles en los juzgados de Jurisdicción Concurrente, en Monterrey, Nuevo León, en contra de los intermediarios financieros que incumplieron con sus pagos, en julio de 2019.
- B. De los 10 créditos directos, que fueron respaldados en garantías hipotecarias, líquidas y naturales, proporcionadas por los acreditados finales, se observó lo siguiente:
- De los "Reportes de Consulta por Apertura al Cliente", que contienen los datos referentes a los créditos otorgados, como, fecha de apertura y de vencimiento, montos otorgados y recuperados, entre otros conceptos, se observó que, un crédito por 620.2 miles de pesos, no había sido recuperado; un crédito, por 7,936.3 miles de pesos, se recuperó mediante la aplicación de su garantía, y en los ocho créditos restantes por 11,993.7 miles de pesos, fueron recuperados, pero no se pudo corroborar si estos importes fueron pagados por el acreditado, o si fueron disminuidos con la aplicación de garantías líquidas o por castigo de cartera (reservas de la FND).

Asimismo, se observó que, para el inicio de las acciones de cobranza judicial transcurrieron hasta 212 días posteriores al incumplimiento de pago; para que la agencia de Crédito Estatal (ACE) turnará la recuperación a la Gerencia Regional de Supervisión y Cobranza, y hasta 328 días, entre este último trámite y su entrega a la Gerencia Regional Jurídica; además, transcurrieron hasta 98 días para su ingreso en los juzgados civiles, sin que se justificaran las causas o motivos que ocasionaron dichos retrasos, en incumplimiento del Procedimiento para la Cobranza y Recuperación Judicial, numerales, 6.1.4 "Agente de Crédito Rural", 6.3.2 "Gerente Regional de Supervisión y Cobranza", 6.4.4 y 6.4.5 "Gerente de Coordinación Regional Jurídica".

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada proporcionó dos Constancias de Generación de Cartera por 10,336.0 miles de pesos, y de las dos restantes, por 8,294.7 miles de pesos, informó que no fueron entregadas por el intermediario.

Respecto de los ocho meses faltantes, en los que la FND no evidenció la formalización de nuevos contratos soportados en las Constancias de Generación de Cartera, y de los periodos transcurridos para turnar los expedientes para su seguimiento de recuperación, la entidad proporcionó documentación complementaria; sin embargo, no fue suficiente para justificar

el turno de cartera con plazos prolongados, ni evidenció las acciones preventivas y correctivas que implementará para acortar los tiempos señalados.

Las recomendaciones de carácter preventivo y las acciones de responsabilidad administrativa sancionatoria por la falta de acciones de cobranza judicial se emiten en el resultado número 6, en las acciones 2018 1-06HAN-19-0062-01-007 y [2018-9-06HAN-19-0062-08-005](#).

#### 2018-1-06HAN-19-0062-01-009 **Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero implemente mecanismos de supervisión y control para que las garantías prendarias sobre los proyectos financiados cubran toda la vigencia de los créditos otorgados, que se constituyan las garantías en los términos establecidos (líquidas, prendarias, hipotecarias, etc.), y se integren en los expedientes de crédito, con la finalidad de que todos los créditos otorgados se encuentren debidamente garantizados.

#### 2018-9-06HAN-19-0062-08-006 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no supervisaron que 126 créditos de dos Intermediarios Financieros, por 585,151.3 miles de pesos, no contaron con el total de las garantías prendarias respaldadas en contratos de los proyectos de financiamiento de los acreditados finales, lo que ocasionó que no estuvieran garantizados durante toda la vigencia del crédito, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; del Manual de Normas y Políticas de Crédito, numerales 2.4.1.3.3 "Dispersión"; 4.2.4.1 Apartado A, cuadro 4.4 Términos y condiciones para "Dispersoras", "IFRNR" e "IFRR"; y de los contratos núm. 314700001880000000, 314700002040000000, 314700002100000000 y 314700002180000000, cláusula novena "Comprobación de Inversión" y vigésima cuarta "De las garantías".

#### **10. Fondos mutuales y cancelación del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores**

Con el fin de mitigar el margen de riesgo al que se encuentra expuesta la cartera de crédito de la FND, hasta el ejercicio 2019, la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y la FND, asignaron recursos para constituir garantías líquidas, denominados en conjunto "fondos mutuales", para respaldar los créditos otorgados, en caso de incumplimiento de los acreditados.



Al respecto, se conoció que de 2011 a 2019, se constituyeron 16 fondos mutuales, los cuales reportaron contablemente y en las cuentas bancarias, recursos por 3,306,408.0 miles de pesos; sin embargo, la entidad fiscalizada señaló que sólo 3,093,001.5 miles de pesos, correspondieron a fondos mutuales; respecto de la diferencia por 213,406.5 miles de pesos, registrados en los fondos PROFIN Porcícola y Programa de Financiamiento para Pesca y Acuicultura (PROFIPESCA), argumentó que representa garantías líquidas simples, sin justificar los motivos, por los cuales dichos recursos se manejan de manera conjunta.

Adicionalmente, se determinó una diferencia de 11,731.5 miles de pesos, entre los recursos destinados para fondos mutuales, de 3,093,001.5 miles de pesos, y el importe utilizado para mitigar los riesgos crediticios, por 3,104,733.0 miles de pesos, sin que se evidenciara la procedencia de los recursos faltantes.

Además, se identificó que durante el ejercicio 2018, la calificación de la cartera de crédito de la FND estimó niveles de riesgo de hasta 5,111,939.2 miles de pesos, que son, más elevados que los recursos disponibles en los fondos mutuales por 3,104,733.0 miles de pesos, los cuales fueron insuficientes para mitigar dicho efecto en 2,007,206.2 miles de pesos, sin que la entidad evidenciara las acciones implementadas para controlar el incremento del riesgo, buscar alternativas para cubrir dicha insuficiencia, y establecer niveles de riesgo tolerables entre los fondos y las estimaciones, como se muestra a continuación:

COMPORTAMIENTO DE LAS RESERVAS DERIVADAS DE LA CALIFICACIÓN Y LA  
APLICACIÓN DE FONDOS MUTUALES  
(Miles de pesos)

Mes	Estimaciones derivadas de la calificación	Fondos mutuales	Monto requerido por FND, para cubrir el riesgo	Insuficiencia de los fondos, respecto de la estimación
	(A)	(B)	(A-B)	(% Variación)
Diciembre-17	3,100,123.5	2,701,536.0	398,587.5	12.9
Enero	3,037,460.3	2,701,536.0	335,924.3	11.1
Febrero	3,033,052.0	2,701,536.0	331,516.0	10.9
Marzo	3,242,906.0	2,887,348.1	355,557.9	11.0
Abril	3,244,426.2	2,887,348.1	357,078.1	11.0
Mayo	3,255,576.9	2,887,348.1	368,228.8	11.3
Junio	3,751,298.9	3,343,605.4	407,693.5	10.9
Julio	3,770,106.2	3,343,605.4	426,500.8	11.3
Agosto	3,774,751.1	3,343,605.4	431,145.7	11.4
Septiembre	4,545,123.5	3,639,659.1	905,464.4	19.9
Octubre	4,557,323.1	3,639,659.1	917,664.0	20.1
Noviembre	4,538,996.7	3,639,659.1	899,337.6	19.8
Diciembre	5,111,939.2	3,104,733.0	2,007,206.2	39.3

FUENTE: Balanza de comprobación al 31/12/2018

Asimismo, se constató que durante 2019, como resultado de la reducción de recursos para la constitución de garantías, y al no contar con una cobertura que mitigue los altos niveles de riesgo del "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", el 30 de mayo de 2019, el Comité de Operación de la FND determinó dar de baja dicho programa.

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada señaló que la diferencia por 213,406.5 miles de pesos, correspondió a recursos destinados para garantías líquidas simples, cuyo manejo de recursos no fue considerado por separado en los convenios de colaboración de la SADER, y registrados en una sola cuenta contable; adicionalmente, proporcionaron las conciliaciones entre lo reportado contablemente y las cuentas bancarias, en las que no existen diferencias; sin embargo, no se identifican por separado los montos que corresponden a cada tipo de garantía, tampoco se evidenciaron los controles para el manejo y seguimiento en las cuentas bancarias y en los registros contables, ni los responsables y la periodicidad con que se realizan dichas actividades.

Respecto de la diferencia de 11,731.5 miles de pesos, señaló que la cifra, por 3,104,733.0 miles de pesos que se aplicó contra las reservas preventivas para riesgos crediticios se integró por el ajuste de reservas por reconocimiento de garantías FIRA por 222,875.9 miles de pesos, y Fondos Mutuales, por 2,881,857.1 miles de pesos, lo que se evidenció con la póliza contable de "Ajuste Reservas por Fondos Diciembre 2018"; sin embargo, en dicho documento, no se observan los importes correspondientes a cada tipo de garantía; por lo que prevalece lo observado.

#### 2018-1-06HAN-19-0062-01-010 **Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero implemente mecanismos de control y supervisión para el manejo y control de fondos mutuales, o de cualquier otro fondo público, así como de los montos aplicados contra las reservas preventivas para riesgos crediticios, en ambos casos, que hagan identificables los recursos de cada tipo de garantía, con la finalidad de que su manejo se realice en forma transparente y evitar confusiones.

#### **11. Afectación del patrimonio, debido al incremento en las reservas para riesgos crediticios**

Se comprobó que el "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores" careció de mecanismos específicos para su promoción, otorgamiento, supervisión, comprobación, recuperación y evaluación de riesgos, por lo que se reguló en un proceso de crédito genérico, que no consideró las particularidades del programa, aunado a la falta de una estrategia de colocación, metas y objetivos; carencia de supervisión, garantías, seguros, evidencia documental que compruebe el destino de los créditos, y acciones tardías en la cobranza y jurídicas, entre otros aspectos, como se señala en los resultados 3, 4, 6 y 7, lo que ocasionó el aumento en un 81.0%, de la cartera vencida en el ejercicio 2018, al pasar de 928,737.9

---

miles de pesos, a 1,681,391.0 miles de pesos, y el incremento del nivel de riesgo, respecto de la probabilidad de incumplimiento de pago a la que está expuesta la cartera de la FND.

De lo anterior, se conoció que con la calificación de la cartera total, con un valor de 62,874,756.8 miles de pesos al cierre del ejercicio de 2018, se estimaron reservas preventivas para riesgos crediticios, por 5,111,939.2 miles de pesos, de las que se disminuyeron las garantías liquidas respaldadas en los fondos mutuales existentes por 3,104,733.0 miles de pesos, constituidas en ejercicios anteriores para mitigar el riesgo determinado, con lo que resultó un excedente de riesgo, por 2,007,206.2 miles de pesos, que la FND tuvo que cubrir con sus recursos, conforme a lo establecido en las disposiciones emitidas por la CNVB, de los cuales 378,015.5 miles de pesos se encontraban ya reservados por la entidad, y 1,629,193.7 miles de pesos se constituyeron para contar con el nivel de reservas requeridas, disminuyéndolos del resultado neto de su operación que ascendió a 227,551.6 miles de pesos, el cual decreció en un 82.1%, en comparación con los 1,268,821.9 miles de pesos que reportó en el ejercicio 2017, sin que se evidenciaran las gestiones que en su momento se realizaron para evaluar el probable nivel de riesgo al que estaría expuesta la cartera, las acciones implementadas para su corrección, y el seguimiento periódico a su evolución y posible deterioro, con el propósito de anticipar pérdidas potenciales, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículo 2, párrafo tercero, en lo referente al manejo de recursos de manera prudente, eficiente y transparente, y de las Disposiciones de Carácter General en Materia Prudencial, Contable y para el Requerimiento de Información Aplicables a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, Sección III "De la Administración por tipo de riesgo", artículo 87, fracción II, incisos b, d y e.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada señaló que el incremento de la estimación preventiva para riesgos crediticios se debió también a los incumplimientos de pago de los grandes clientes que tenían bajos niveles de riesgo; la disminución de recursos en fondos mutuales, y el incremento del crédito del pequeño productor, al grado de rebasar la capacidad operativa de la FND.

Asimismo, como parte de las acciones para minimizar el riesgo de los créditos otorgados, proporcionó el MNPC, modificado en abril de 2019, en el que se incluyeron, el anexo G "Condiciones Específicas para Créditos Masivos", y se establecieron métodos de análisis para el otorgamiento de créditos a unidades económicas rurales, que evalúan, entre otros aspectos, la consulta a los antecedentes de crédito, con las bases de datos de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el perfil de riesgo de los créditos y la solicitud de garantías y seguros.

Adicionalmente, proporcionó las reglas de operación de los comités involucrados en la operación crediticia, a los que se les realizó una reasignación de estructura y funciones en 2019, con la finalidad de fortalecer el gobierno corporativo institucional; sin embargo, estas acciones coadyuvan a reducir el nivel de riesgo en las futuras operaciones crediticias, pero no

evidenció las acciones programadas ni la fuente de recursos para mitigar el riesgo que representan los créditos otorgados hasta el ejercicio 2018, y que afectaran al patrimonio de la entidad, por lo que la observación persiste.

**2018-1-06HAN-19-0062-01-011 Recomendación**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero establezca un plan de acciones con responsables y plazos límite, en el que participen las distintas áreas que conforman el proceso de otorgamiento del crédito, o las que considere convenientes, para evaluar, justificar y establecer estrategias, alternativas, propuestas y acciones de mejora, que sean viables para mitigar gradualmente el riesgo que representa la cartera de crédito (vigente y vencida), así como la documentación soporte de su aplicación, e informes de su supervisión y seguimiento, con la finalidad de prevenir y controlar la materialización del riesgo para asegurar la sustentabilidad del patrimonio de la institución.

**2018-9-06HAN-19-0062-08-007 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no evaluaron el probable nivel de riesgo al que estaría expuesta la cartera, ni implementaron acciones para su corrección y seguimiento periódico, con el propósito de anticipar pérdidas potenciales, lo que ocasionó la constitución de reservas adicionales, por 1,629,193.7 miles de pesos, con recursos de la FND, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI; de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5, y de las Disposiciones de Carácter General en Materia Prudencial, Contable y para el Requerimiento de Información Aplicables a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículo 87, fracción II, incisos b, d y e.

**12. Registro contable**

Se constató que las operaciones de crédito celebradas por la FND, correspondientes al Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, por 16,334,773.1 miles de pesos, así como los 1,905,300.3 miles de pesos, de créditos otorgados bajo el esquema tradicional, se registraron en las cuentas de activo del Grupo 13 "Cartera de Créditos", y dependiendo del tipo de crédito que otorgó, en las cuentas específicas, 1304 "Préstamos prendarios", 1305 "Créditos simples y créditos en cuenta corriente", 1307 "Créditos de Habilitación y Avío", 1308 "Créditos Refaccionarios", 1314 "Cartera Vencida", entre otras; asimismo, se constató que las estimaciones preventivas para cubrir riesgos crediticios, por 2,007,206.2 miles de pesos, se registraron en la cuenta 2505 "Estimación Preventiva para Riesgos Crediticios", de acuerdo con la normativa vigente en el ejercicio 2018.

### **Montos por Aclarar**

Se determinaron 39,979,587.32 pesos pendientes por aclarar.

### **Buen Gobierno**

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Controles internos.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 9 restantes generaron:

11 Recomendaciones, 7 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 2 Pliegos de Observaciones.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

### **Dictamen**

El presente se emite el 24 de enero de 2020, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera del otorgamiento y recuperación de créditos de cartera vigente y vencida, a fin de verificar que los procesos de autorización, otorgamiento, recuperación y registro contable; la recepción de garantías, y las gestiones administrativas y legales de recuperación, se efectuaron conforme a las disposiciones normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada, que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, y Pesquero cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- El "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", constituido por mandato presidencial en agosto de 2014, careció de una estrategia de colocación, metas y objetivos; falta de supervisión, de garantías, seguros y evidencia documental del destino de los créditos; acciones de cobranza y jurídicas tardías, lo que ocasionó el aumento de la cartera vencida en un 81.0%, al pasar de 928,737.9 miles de pesos, a 1,681,391.0 miles de pesos, y el incremento del nivel de riesgo de la cartera.
- En 716 créditos cuyas CURP no fueron reconocidas por el RENAPO, la Dirección General del Registro Civil, validó la existencia de 487 sujetos, por 54,354.4 miles de pesos; sin embargo, de 9 de ellos, por 392.5 miles de pesos, se comprobó que se otorgaron a personas que fallecieron de 84 hasta 2060 días antes de la firma del contrato, cabe

señalar que, dichos créditos fueron otorgados a través de un intermediario financiero, registrado en cartera vigente, con pagos oportunos al 31 de diciembre de 2018, a la FND; de los 229 CURP restantes, por 21,878.1 miles de pesos, se comprobó que 226 casos correspondieron a errores de captura del intermediario financiero, y los 3 restantes por 147.5 miles de pesos, conforme a la consulta en el RENAPO fueron dadas de baja por defunción, hasta 82 días previo a la firma del contrato.

- 305 créditos, con saldo al 31 de diciembre de 2018, por 154,058.0 miles de pesos, de cartera vigente y vencida, del "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores", presentaron deficiencias, como falta de garantías, de seguros de los bienes, supervisión, entre otros.

Asimismo, se observó la falta de evidencia documental que compruebe el destino de 249 créditos, por 76,738.5 miles de pesos, hacia los fines solicitados, de los cuales 103 créditos, por 39,979.6 miles de pesos, fueron otorgados en el 2018, (94 créditos por 38,233.6 miles de pesos, de cartera vigente y 9 créditos, por 1,746.0 miles de pesos, de cartera vencida), y los 146 créditos restantes fueron otorgados en ejercicios anteriores.

- De la cartera vencida, se constató que de los 150 créditos, por 36,814.1 miles de pesos (100% de los créditos revisados), no se dio seguimiento oportuno al proceso de cobranza, lo que ocasionó que los expedientes de los créditos fueran turnados para su recuperación vía judicial, hasta 482 días después de haber sido registrados en cartera vencida.
- Debido a la calificación de la cartera, se estimaron reservas preventivas para riesgos crediticios, por 5,111,939.2 miles de pesos, por el incremento en el deterioro de la cartera vencida, principalmente en el "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores"; sin embargo, para asumir el riesgo, sólo se tenían reservados contablemente recursos por 3,503,320.5 miles de pesos, integrados por 3,104,733.0 miles de pesos, de garantías establecidas en fondos mutuales, y 398,587.5 miles de pesos, reservados por la FND en ejercicios anteriores, por lo que existía una insuficiencia de 1,608,618.7 miles de pesos, la cual se cubrió afectando el resultado del ejercicio 2018.

Por lo anterior, en los Estados Financieros Dictaminados se reflejó un incremento del 403.6%, en las "Estimaciones preventivas para riesgos crediticios" (al pasar de 398,587.5 miles de pesos, a 2,007,206.2 miles de pesos), como resultado de las deficiencias señaladas en la operación del "Programa de Financiamiento para Pequeños Productores".

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lilia Peña Labana

Estanislao Sánchez y López

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Analizar el marco normativo que reguló las operaciones de otorgamiento y recuperación de créditos.
2. Verificar que el Programa de Financiamiento para Pequeños Productores contó con mecanismos para regular su operación, y se establecieron objetivos, metas y estrategias para la colocación de los créditos.
3. Comprobar que se evaluó el perfil de riesgo del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, e identificar los riesgos a los que se encontró expuesta la cartera, y que se realizaron las acciones para mitigar el impacto financiero sobre la institución.
4. Constatar que los créditos otorgados cumplieron con los requisitos establecidos en su normativa (documentación requerida, monto, tasa, destino, plazo, garantías, etc.), así como que se autorizaron por las instancias facultadas.
5. Verificar que la supervisión y comprobación de los recursos otorgados se realizó en los plazos y formas establecidos contractualmente y de conformidad con la normativa.
6. Comprobar que las acciones de cobranza preventiva, administrativa, extrajudicial y judicial se realizaron en los tiempos y formas establecidos en la normativa.

7. Constatar que la constitución de las estimaciones preventivas para riesgos crediticios se realizó de acuerdo con su normativa.
8. Verificar que el registro contable de las operaciones se realizó conforme a la normativa.

#### *Áreas Revisadas*

La Unidad para la Administración Integral de Riesgos; las direcciones generales adjuntas de Crédito, de Promoción de Negocios y Coordinación Regional, de Administración, y de Finanzas; la Dirección Ejecutiva de Programas y Productos; las gerencias regionales norte de Supervisión y Cobranza, y Jurídico; las agencias de crédito rural de Ciudad Mante y Ciudad Victoria, de Tamaulipas; de Durango, Durango; de Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua, y Monterrey, Nuevo León, de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de las Entidades Paraestatales: artículo 48.
2. Código Fiscal de la Federación: artículos 29 y 29-A.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 66, fracción III.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5.

Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículo 2, párrafo tercero, en lo referente al manejo de recursos de manera prudente, eficiente y transparente.

Reglamento del Servicio Ferroviario, artículos 54 y 55.

Disposiciones de Carácter General en Materia Prudencial, Contable y para el Requerimiento de Información Aplicables a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, artículos 29, fracciones I y II, y 87, fracción II, incisos b, d y e, y Anexo B-4 "Cartera de Crédito", párrafo 81.

Manual General de Organización, apartados, Unidad para la Administración Integral de Riesgos, funciones, párrafo tercero; Dirección Ejecutiva de Programas y Productos, funciones, primer párrafo, en lo correspondiente a la adecuación de programas de



financiamiento; Dirección General Adjunta de Crédito, objetivo, en lo referente a los procesos de crédito, y Gerencia de Administración de Recursos, funciones, párrafo octavo.

Manual de Normas y Políticas de Crédito, apartado "Normas y Políticas de Crédito Generales para las Operaciones de Primer Piso", numerales, 2.4.1.3.3 "Dispersión"; 2.4.2.1.2.1 "Cobranza Preventiva"; 2.4.2.1.2.2. "Cobranza Administrativa"; 2.4.2.1.2.3. "Cobranza Extrajudicial"; 3.3.1.2.1.4 "Seguros, Coberturas de Precios y Coberturas Cambiarias"; 3.3.2.2.1.2 "Supervisión de Comprobación"; 4.2.4.1 Apartado A, cuadro 4.4 Términos y condiciones para "Dispersoras", "IFRNR" e "IFRR"; 5.3.6.2 "Política para la Cancelación de Cartera" y Anexo C "Documentación Necesaria para la Atención de Solicitudes de Crédito, Operaciones de Segundo Piso, Personas Morales", numeral 8 "Plan de Negocio".

Procedimiento para el Desarrollo de Negocios, numerales 29 y 30.

Procedimiento para la supervisión del cliente de primer piso, numerales 5.1.8 "Supervisión de Acompañamiento" y 5.1.8.6.

Procedimiento para la Cancelación de Cartera Vencida, numerales 6.3 "Gerente de Operación Transaccional" y 6.4 "Gerente de Fondos de Fomento y Garantía".

Procedimiento para la Cobranza y Recuperación Judicial, numerales, 6.1.4 "Agente de Crédito Rural", 6.3.2 "Gerente Regional de Supervisión y Cobranza", y 6.4.4 y 6.4.5 "Gerente de Coordinación Regional Jurídica".

Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, apartado fecha de entrada en vigor.

Contratos de crédito, formalizados en las agencias de crédito rural de Durango, Durango, Ciudad Mante y Ciudad Victoria, Tamaulipas, cláusulas tercera "Destino del crédito", cuarta "Comprobante de Inversión", vigésima primera "De las garantías".

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.