

**CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS**

**INFORME DE EXAMEN ESPECIAL DE AUDITORÍA  
FONDO NACIONAL PARA LA REACTIVACIÓN Y  
MODERNIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD  
AGROPECUARIA-FONAGRO-  
27 DE DICIEMBRE DE 1999 AL 7 DE JUNIO DE 2012**



**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2012**

## INDICE

### TOMO XX

#### FONDO NACIONAL PARA LA REACTIVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA -FONAGRO-

INFORMACIÓN GENERAL	1
FUNDAMENTO LEGAL DE LA AUDITORÍA	2
OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	2
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	3
COMENTARIOS Y CONCLUSIONES	5
RESULTADOS DE LA AUDITORIA	8
AUTORIDADES DE LA ENTIDAD, DURANTE EL PERIODO AUDITADO	11



## 1. INFORMACIÓN GENERAL

### 1.1 Base Legal

El 30 de marzo de 1994 entró en vigencia el Acuerdo Gubernativo número 133-94, conforme el cual se dispuso la constitución del Fideicomiso Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria –FONAGRO facultando a los Ministros de Finanzas Públicas y de Agricultura, Ganadería y Alimentación para suscribir el contrato respectivo, siendo formalizado en Escritura Pública número 278 el 3 de octubre 1994. Asimismo sus siguientes modificaciones: Escrituras Nos. 308 de fecha 4 de agosto de 1995, modifica el capital fideicometido; No. 48 de fecha 3 de febrero de 1999, modifica: capital fideicometido, objetivos, derechos y obligaciones, destino de los fondos, tasa de interés y comisión por administración; No. 232 de fecha 8 de abril de 2003, modifica: constitución del fideicomiso, elementos personales del fideicomiso y reintegro del patrimonio fideicometido; y No. 254 de fecha 23 de septiembre de 2004, modifica el plazo del fideicomiso.

#### Elementos personales

Se constituye como Fideicomitente el Estado de Guatemala, representado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; como Fiduciario El Banco de Desarrollo Rural, S.A., -BANRURAL-; y como Fideicomisario el Estado de la República de Guatemala.

#### Plazo y Vencimiento

De acuerdo a la Escritura Constitutiva, el plazo del fideicomiso será de 25 años, contados a partir de la fecha de otorgamiento de dicha escritura, por lo que su vencimiento se establece el 2 de octubre de 2019.

### 1.2 Función

El objetivo primordial del fideicomiso, conforme el Acuerdo Gubernativo número 133-94 y Escritura de Constitución del mismo, consiste en: Apoyar financiera y técnicamente a los comités institucionales bilaterales y grupos subsectoriales de trabajo para su desarrollo y consolidación. Contar con mecanismos ágiles de negociación para facilitar la ejecución de convenios con organizaciones no gubernamentales con vistas a la descentralización institucional. Movilizar con flexibilidad y en forma oportuna los recursos financieros y técnicos del plan de inversiones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Desarrollar programas de preinversión de proyectos con el fin de evaluar su factibilidad, contar con un mecanismo idóneo para administrar eficientemente los recursos financieros internacionales. Destinar los recursos financieros del -FONAGRO- para el



financiamiento de proyectos productivos con carácter reembolsable y no reembolsable.

### **Destino de los recursos**

El destino de los recursos fideicometidos conforme el Acuerdo Gubernativo, Escrituras Públicas y Reglamentación del fideicomiso, son: Proporcionar asistencia crediticia para el financiamiento de proyectos productivos con carácter reembolsable, que sean presentados por las organizaciones del sector agropecuario, hidrobiológico y forestal, legalmente constituidas, previa consideración y aprobación del consejo directivo del –FONAGRO-. Apoyar financieramente a las organizaciones del sector, indicadas en el párrafo anterior, mediante el otorgamiento de recursos no reembolsables para desarrollar programas de preinversión de proyectos con el fin de evaluar su factibilidad, facilitar la ejecución de convenios con ONG'S, con vistas a la descentralización institucional y otras que de conformidad con los objetivos del –FONAGRO- puedan apoyarse. Las actividades a financiarse con fondos reembolsables, se regularán por las políticas, lineamientos y/o el reglamento de crédito específico.

## **2. FUNDAMENTO LEGAL DE LA AUDITORÍA**

La auditoría se realizó con base en:

La Constitución Política de la República de Guatemala, según lo establecido en sus artículos 232 y 241.

El Decreto Número 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, artículos 2 Ámbito de Competencia y 4 Atribuciones.

Las Normas Internacionales de Auditoría, Normas de Auditoría del Sector Gubernamental y las Normas Generales de Control Interno.

## **3. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA**

### **3.1 Generales**

Realizar examen especial de auditoría y evaluar la gestión de cobro al proyecto denominado “Cartera de Proyectos a ejecutar por organizaciones que pertenecen al Comité Institucional Bilateral –MAGA- MUJERES RURALES”.

### **3.2 Específicos**



Establecer el cumplimiento de las cláusulas de los convenios, y el cumplimiento de las políticas de gestión de cobros, así como establecer el grado de morosidad de la cartera.

#### **4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

##### **4.1 Área Financiera**

El examen comprendió la evaluación y revisión de los procedimientos de cobro, políticas de recuperación de cartera morosa, y documentación de respaldo, proporcionada por los funcionarios del Fondo para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria-FONAGRO- por el período comprendido del 27 de Diciembre de 1999 al 7 de junio de 2012.

#### **INFORMACION FINANCIERA, TECNICA Y OTROS ASPECTOS EVALUADOS**

##### **Información Financiera**

Nuestro examen se basó en la revisión de la documentación proporcionada por el Fondo para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria-FONAGRO, correspondiente al Convenio 1473-99 y Addendums Nos. 029-2002 y 53-2005, del proyecto denominado "Cartera de Proyectos a Ejecutar por Organizaciones que Pertenecen al Comité Institucional Bilateral-MAGA-MUJERES RURALES, el cual fue ejecutado por la Fundación Integral de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente-FIDESMA- en comunidades de San Andrés Iztapa, y Chimaltenango.

El financiamiento otorgado a la Fundación integral de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente FIDESMA, por Q388,200.00; de los cuales Q321,000.00 fueron de carácter reembolsable y Q67,200.00 no reembolsable. De los fondos reembolsables según el informe de seguimiento de FONAGRO, fueron otorgados créditos para los siguientes destinos: Cultivos de maíz, frijol, maní, y hortalizas, beneficiando a 14 grupos y 16 personas individuales, aproximadamente 160 mujeres de diferentes comunidades.

Los créditos a un plazo inicial de 2 años, a una tasa de interés del 8% anual teniendo que amortizar el capital al final del período de los años según el convenio 1473-99, de fecha 27 de diciembre de 1999, sin embargo, según informe del Coordinador de la Unidad Técnica de Seguimiento y Evaluación de FONAGRO en el punto 7, indica que la recuperación de la cartera no era satisfactoria, razón por la cual se suscribió el addendum No. 029-2002 de fecha 19 de julio de 2002, para ampliar el plazo del convenio a 4 años, posteriormente mediante addendum



No. 53-2005 amplía nuevamente el plazo a 9 años contados a partir de la fecha de suscripción, la amortización del capital en tres cuotas anuales de Q107,000.00 cada una vencidas y consecutivas, la primera el 27 de diciembre de 2006, la segunda el 27 de diciembre de 2007 y la tercera el 27 de diciembre de 2008, el plazo del convenio y sus addendum a la presente auditoría se encuentran vencidos al 27 de diciembre de 2008.

### **Procedimiento de recuperación de parte del FONAGRO**

En el año 2005 FONAGRO, de acuerdo a sus políticas otorgó una desacumulación de intereses vencidos generados por el préstamo adeudado a FIDESMA por la cantidad de Q20,000.00, por medio del oficio FON-260-2005/HARP/adea de fecha 8 de junio de 2005, notificando al fiduciario para su aplicación el 15 de junio de 2005, adicionalmente FONAGRO, presentó, oficios donde indican las acciones que realizaron para recuperar la cartera en mención, sin embargo no tiene sello ni firma que muestre la recepción de la notificación por FIDESMA de enterado.

### **Acciones realizadas para la recuperación de la cartera del FIDUCIARIO (BANRURAL)**

De conformidad con el Reglamento para el financiamiento de Proyectos con Recursos del Fideicomiso, "Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria-FONAGRO-", en el artículo 16, en su primer párrafo establece que: "La recuperación de los créditos otorgados a los sujetos de financiamiento del FONAGRO en forma directa será responsabilidad del Fiduciario...". Así mismo, el último párrafo indica: "El fiduciario efectuará recordatorios de pago..." el Fiduciario, efectuó un primer aviso de cobro extrajudicial de fecha 27-04-2005, por medio del Bufete Jurídico Financiero Recupera, S.A., sin obtener resultado positivo.

### **Responsabilidad de la Recuperación de la Cartera de parte de FONAGRO**

Según artículo 16 del reglamento para el financiamiento de Proyectos con Recursos del Fideicomiso, "Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria-FONAGRO- en su segundo párrafo establece: "Unidad Técnica de Seguimiento y Evaluación del FONAGRO, deberá coordinar y apoyar al Fiduciario en las gestiones de cobro correspondientes a efecto de mantener una cartera crediticia sana.", según el informe circunstanciado del proyecto ejecutado por la Fundación Integral de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente-FIDESMA- de fecha 16 de noviembre de 2011, firmado por el Coordinador de la Unidad Técnica de Seguimiento y Evaluación de FONAGRO en su segundo último párrafo indica que: " Actualmente se evalúan alternativas



para el tratamiento de la deuda dentro de las cuales se contempla realizar novación al convenio administrativo 1473-99 a efecto de reestructurar la deuda.”, sin embargo la cartera se encuentra vencida desde el 31 de diciembre de 2008.

**Políticas de Recuperaciones y Reglamento de Crédito, las acciones a realizar son las siguientes:**

“Envío de notas de cobro a los deudores y fiadores, solicitando el pago de préstamos, indicándoles sobre las situaciones favorables que se implementaron, ya sea que se paguen al contado y/o renegociaciones de deudas contraídas.

Visita Conjunta entre “BANRURAL-FONAGRO- a los cuentadantes, para solicitar el reintegro de los fondos otorgados de carácter Reembolsable (en donde los plazos estén vencidos) Cobro Administrativo.

Visita conjunta entre abogados, personal del BANRURAL y del FONAGRO, a usuarios deudores de préstamos – Cobro –prejudicial-

Débitos a Cuentas Monetarias

Cobro judicial, a través de los bufetes designados”

No obstante lo anterior, FONAGRO no presentó ninguna actuación relacionada con el cobro de la cartera morosa a FIDESMA.

## **5. COMENTARIOS Y CONCLUSIONES**

### **5.1 Comentarios**

#### **Comportamiento de la Cartera**

Al 31 de diciembre de 2011, no se han realizado amortizaciones de capital y el pago de intereses únicamente hasta el año 2005. Según saldos proporcionados por FONAGRO, la Fundación FIDESMA adeuda Q321,000.00 de capital y Q176,440.22 de intereses lo cual da un total de Q497,440.22.

El informe de seguimiento firmado por el asesor de proyectos de FONAGRO de fecha 10 de febrero de 2005, indica que el destino de los fondos no reembolsables por Q67,200.00, fue destinado para capacitación, sin embargo en



el informe de auditoría interna del año 2004, muestra que la Fundación FIDESMA procedió a comprar con estos fondos un vehículo marca Suzuki por un valor de Q22,000.00.

Mediante oficio No. UDAI-FON-46-2012/LADLR de fecha 9 de julio de 2012 revelan que la única actuación de auditoría interna respecto al convenio en referencia fue en el año 2004, adicionalmente en este mismo oficio confirman que no se dio a conocer a la Fundación FIDESMA en su oportunidad y que no se le requirió ningún plan de inversión, que únicamente existe el convenio entre las partes.

**De la situación del Fideicomisario (Fundación Integral de Desarrollo Sostenible y medio Ambiente FIDESMA-)**

Según estado de cuenta FIDESMA, realizó pagos únicamente en los años 2001, 2002, 2003 y 2005 de intereses y multa por mora por un total de Q118,541.42.

AÑO	INTERESES	MULTA POR MORA	TOTAL
2001	Q25,680.00		Q25,680.00
2002	Q38,520.00		Q38,520.00
2003	Q12,840.00		Q12,840.00
2005	Q40,539.60	Q961.82	Q41,501.42
Totales	Q117,579.60	Q961.82	Q118,541.42

La fundación FIDESMA justificó la falta de pago, debido a que tiene distribuido los recursos entre 14 grupos y 16 créditos individuales, y que los usuarios del crédito se vieron seriamente afectados, perdiendo sus cultivos, deslaves y tierras cultivables, así como pérdida de sus viviendas, caminos y animales por la problemática de los huracanes que han afectado en el país, desde el MITCH, STAN. AGATA Y ALEX, entre otras la Helada.

**5.2 Conclusiones**

El financiamiento correspondiente a los fondos reembolsables entregados a FIDESMA para la ejecución del proyecto denominado “Cartera de Proyectos a ejecutar por organizaciones que pertenecen al Comité Institucional Bilateral –MAGA- MUJERES RURALES”, actualmente se encuentra vencido y en mora por Q497,440.22, integrado por capital Q321,000 e intereses al 31 de diciembre de 2011 por Q176,440.22.

El Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad



Agropecuaria-FONAGRO-, no ha cumplido con las Políticas de Recuperaciones y Reglamento de Crédito. Asimismo, no ha exigido al Fiduciario el cumplimiento del Reglamento para el Financiamiento de Proyectos con Recursos del Fideicomiso, específicamente lo que transcribe el artículo 16.

La política de Recuperaciones y Reglamento de Crédito en el punto VI Tratamiento por pago parcial en sus dos últimos párrafos indica lo siguiente: “Casos en donde se compruebe la incapacidad de pago del deudor y codeudores, se solicitara que los mismos sean regularizados contra las reservas del Fideicomiso. Todo tratamiento debe ser legalizado y aprobado por el Consejo Directivo de FONAGRO según el Reglamento de Crédito y la Política Crediticia del Banco y/o Reglamento General de Administración y Cobranza de la Cartera Crediticia.”, sin embargo la gerencia de FONAGRO no ha realizado la regulación correspondiente, tomando en cuenta que, la reserva existente en el Balance General soportada por la clausula Undécima, Ejercicio Contable y Determinación de resultados no ha sido modificada para que cumplir con este fin.

La gerencia de FONAGRO, no realizó ninguna acción de seguimiento a la recomendación de auditoría interna del periodo 2004 de requerir el reintegro por Q22,000.00, correspondiente a la compra del vehículo marca Suzuki. Asimismo, no se consideró dentro del convenio, presentar un plan de inversión del destino de los recursos no reembolsables, previo a la ejecución del mismo.



## 6. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 6.2 Hallazgos Relacionados con el Cumplimiento a Leyes y Regulaciones aplicables

#### Área Financiera

##### Hallazgo No.1

#### Incumplimiento a cláusulas contractuales .

##### Condición

Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria-FONAGRO- proporcionó a la Fundación Integral de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente-FIDESMA-, financiamiento de carácter no reembolsable por Q67,200.00, con destino a capacitación, lo cual al efectuar las verificaciones del caso, se determinó que, con parte de estos fondos se compró un vehículo marca Suzuki por Q22,000.00, el cual no corresponde al destino de los fondos del fideicomiso. Asimismo no se consideró dentro del convenio, presentar un plan de inversión del destino de los recursos no reembolsables, previo a la ejecución del mismo.

##### Criterio

Contrato de Modificación de Fideicomiso No.48 de fecha 3 de febrero de 1999 cláusula SEPTIMA inciso b establece "...el otorgamiento de recursos no reembolsables para desarrollar programas de preinversión de proyectos con el fin de evaluar su factibilidad, facilitar la ejecución de convenios con Organizaciones no Gubernamentales con vistas a la descentralización institucional y otras que de conformidad con los objetivos del Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria –FONAGRO puedan apoyarse. Las Actividades a financiarse, con fondos reembolsables, se regularán por las políticas, lineamientos y/o Reglamento de Crédito específico".

Reglamento para el Financiamiento de Proyectos con Recursos del Fideicomiso "Fondo Nacional para la reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria" –FONAGRO- Artículo 23 "...el fideicomiso FONAGRO apoyará con recursos no reembolsables las actividades siguientes: 1. Fortalecimiento institucional, 2. Asistencia Técnica y Capacitación, 3. Seguridad Alimentaria, 4. Seguro Agrícola, 5. Planes, Programas, Proyectos o acciones de coyuntura, para atender los Estados de Emergencia Nacional, Calamidad Pública Nacional u otros, 6. Realizar estudios de preinversión de proyectos.



Reglamento para el Financiamiento de Proyectos con Recursos del Fideicomiso “Fondo Nacional para la reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria” –FONAGRO- Artículo 27 CONDICIONES CONTRACTUALES numeral 1 establece que: “El compromiso de la organización beneficiaria, de cumplir con el plan de inversión, aprobado por las instancias correspondientes

### **Causa**

Falta de control de parte de FONAGRO de solicitar el plan de inversión, previo a entregar el financiamiento que establezca el destino de los recursos.

### **Efecto**

Utilización incorrecta del financiamiento de parte del fideicomisario, desviando el objetivo del fideicomiso.

### **Recomendación**

La Gerencia de FONAGRO, gire instrucciones a donde corresponde a efecto que se incluya en los convenios el plan de inversión el cual debe ser evaluado y autorizado previo al desembolso del financiamiento y darle el adecuado seguimiento.

### **Comentario de los Responsables**

“Hago referencia tanto al Convenio Administrativo individualizado en la literal b); sus adenda descritos en el literal c) y las resoluciones del Consejo Directivo, mediante las cuales se aprobó el financiamiento, y en los que **NO SE ESTABLECIO** destino de los fondos ni plan de inversión, lo cual conforme a la normativa legal aplicable al caso concreto en las fechas de suscripción, **no existía** . Ya que el PRIMER reglamento de crédito (**literal e**), tuvo vigencia a partir del 5 de octubre de 2001, siendo que el Convenio Administrativo original fue suscrito el 27 de diciembre de 1999, y en sus adenda se refieren a temas de tasa de interés y al plazo de vigencia del proyecto. Y el Reglamento para el Financiamiento de Proyectos con Recursos del Fideicomiso FONAGRO (**literal f**), fue aprobado mediante resolución CA-266-0-2011 de fecha 7 de diciembre de 2011, siendo éste último inaplicable al caso concreto, de conformidad al principio de Derecho consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que la ley no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorezca al reo.

En este mismo sentido, lo refiere la Fundación FIDESMA, en su oficio de fecha 9 de julio de 2012 ( **numeral xvii**), al indicar “... no se realizó ninguna solicitud previa



a la compra ya que no existe ningún plan de inversión únicamente el convenio firmado entre las dos partes interesadas y en el cual no se especifica que tenga que hacerse solicitud de autorización de gasto previo al mismo.”

Por lo que como entidad pública debemos apegarnos al Principio de Legalidad, y conforme a los términos del Convenio Administrativo original y sus adenda, no es factible requerir a la Fundación el reintegro de los fondos utilizados para la compra de un vehículo, con fundamento en una normativa que no le es aplicable, por no ser la legislación vigente al momento de formalizarse los compromisos, ya que en ningún apartado de los instrumentos públicos suscritos y las respectivas resoluciones del Consejo Directivo se menciona ni como destino la capacitación ni se contempló el plan de inversión.

Por lo que solicitamos respetuosamente aceptar los razonamientos jurídicos y fácticos que hemos vertido para aclarar el posible hallazgo, y que el mismo quede totalmente desvanecido; no obstante, agradecer de antemano su apoyo y estar atentos a sus recomendaciones para implementarlas en los procesos de formalización de los proyectos.”

### **Comentario de Auditoría**

Al efectuar el análisis de la documentación presentada por las autoridades del Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria-FONAGRO- y los comentarios al respecto, no son suficientes para desvanecer el presente hallazgo, por lo que se confirma el mismo.

### **Acciones Legales y Administrativas**

Sanción económica de conformidad con el Decreto Número 31-2002, del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, artículo 39, numeral 18, para el Ministro de Agricultura Ganadería y Alimentación señor Mariano Ruben Ventura Zamora, por la cantidad de Q.20,000.00



## 7. AUTORIDADES DE LA ENTIDAD, DURANTE EL PERIODO AUDITADO

Los funcionarios y empleados responsables de las deficiencias encontradas, se incluyen en el desarrollo de cada hallazgo contenido en el presente informe.

No.	Nombre	Cargo	Del	Al
1	ESMELIN CASASOLA FAJARDO	COORDINADOR DE AUDITORIA INTERNA	01/06/2004	30/09/2007
2	LUIS ANGEL DE LEON RAMIREZ	COORDINADOR DE AUDITORIA INTERNA	01/01/2008	07/06/2012
3	ADALGISA ESVETIANA VELASQUEZ JORDAN	COORDINADOR DE LA UNIDAD TECNICA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	05/02/2008	31/12/2008
4	JORGE AUGUSTO OLIVEROS GODOY	COORDINADOR DE LA UNIDAD TECNICA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	16/05/2002	07/06/2012
5	SERGIO JOSE DOMINGUEZ BARCO	COORDINADOR DE LA UNIDAD TECNICA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	02/06/2009	15/05/2012
6	VICTOR HUGO SALGUERO MORALES	GERENTE ADMINISTRATIVO FINANCIERO	03/05/2005	01/05/2008
7	DINA LOVELIER CRUZ ESTRADA	GERENTE ADMINISTRATIVO FINANCIERO	02/02/2004	02/05/2005
8	FREDY LEOPOLDO LOPEZ ROBLES	GERENTE ADMINISTRATIVO FINANCIERO	02/05/2008	07/06/2012
9	RICARDO ANTONIO ESTRADA PALOMO	GERENTE GENERAL	01/04/2012	07/06/2012
10	VICTOR HUGO ARRIOLA QUIROA	GERENTE GENERAL	03/06/2008	31/08/2008
11	LISANDRO RAUL VILLATORO RECINOS	GERENTE GENERAL	03/03/2008	02/06/2008
12	HUBER ADOLFO REYES PINEDA	GERENTE GENERAL	13/04/2005	02/03/2008
13	JOSE GUILLERMO DE LEON PIEDRA SANTA	GERENTE GENERAL	21/01/2004	12/04/2005
14	ACXEL EFRAIN DE LEON RAMIREZ	GERENTE GENERAL	02/09/2008	30/03/2012

