

Guatemala, 28 de febrero de 2022

OPINIÓN JURÍDICA

Opinión Jurídica sobre si las actividades del Fideicomiso FONAGRO encuadran con los requisitos establecidos en el Reglamento de Manejo de Subsidios y Subvenciones, contenido en el Acuerdo Gubernativo número 55-2016 al respecto indico, lo siguiente:

ANTECEDENTES DEL CASO:

I. De conformidad con sus funciones, la Contraloría General de Cuentas practicó auditoría al Fideicomiso FONAGRO, para el ejercicio fiscal 2016, en la que, dentro de su informe de los hallazgos, manifestó el siguiente:

“Hallazgos de Cumplimiento de Leyes y Regulaciones Aplicables

Hallazgo No. 2

Incumplimiento al Reglamento de Subsidios

Condición

Al evaluar los proyectos que ejecuta el Fideicomiso FONAGRO, se determinó que los proyectos seleccionados para su revisión y que presentaron desembolsos durante el período fiscal 2016, en el convenio administrativo de los mismos no se cumple con algunos de los requisitos establecidos dentro del artículo 5 del Reglamento de Manejo de Subsidios y Subvenciones.

Criterio

El Acuerdo Gubernativo 55-2016 de la Presidencia de la República de Guatemala contempla la creación del Reglamento de Manejo de Subsidios y Subvenciones que en su artículo 5°. Convenio, establece: “Es responsabilidad de la entidad pública otorgante del subsidio o subvención a persona jurídica celebrar con las entidades beneficiarias el convenio respectivo, mismo que debe contener como mínimo a) Los componentes, mismos que deberán estar apegados a la estructura programática, la cual se debe sustentar sobre la producción de bienes y servicios b) Monto total y por beneficiario e) Estructura presupuestaria ... “.”

II. En fecha 5 de abril de 2017, se llevó a cabo la audiencia de discusión de los hallazgos de la Contraloría General de Cuentas, en el edificio de dicha institución, en el 4to. Nivel, específicamente en el Salón La Ceiba, en dicha ocasión, en referencia al presente hallazgo, se interpuso por parte de los sancionados, la defensa siguiente:

“Indica el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, que lo financiero es: lo relativo a las actividades bancarias o bursátiles o a los grandes negocios mercantiles.

Igualmente define al subsidio como: Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada.

La subvención como: Ayuda económica que se da a una persona o institución para que realice una actividad considerada de interés general.

De esta manera me permito indicar que tanto en la denominación que hace mención en los artículos anteriores citados y en las definiciones que establece el Diccionario de la Real Academia Española, los tipos de financiamiento que otorga FONAGRO, no pueden encajar en subsidios y subvenciones, toda vez que FONAGRO de conformidad con su escritura constitutiva, da aportes financieros a las entidades para el cumplimiento con los objetivos del fideicomiso, de igual forma dentro de la reglas de interpretación de la Ley del Organismo Judicial en el Artículo 10, establece que para la interpretación de la Ley, las normas se interpretarán conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras; a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales.

“El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de una de sus partes, pero los pasajes oscuros de la misma se podrán aclarar, ateniendo el orden siguiente; a) A la finalidad y al espíritu de la misma; b) A la historia fidedigna de su institución; c) A las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas; d) Al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho.”

Esto en colación a que como se indicó en párrafos anteriores, el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria -FONAGRO- desde el tiempo de su constitución hasta la fecha no ha otorgado ni manejado subsidios ni subvenciones, ya que este fondo únicamente otorga aportes financieros casi de tipo bancario mercantil.

Lo anteriormente expuesto es evidencia contundente de que Autoridades y personal de FONAGRO cumplen con los aspectos establecidos y requeridos en las disposiciones emitidas por la Contraloría General de Cuentas.”

Dicha exposición, fue considerada como insuficiente por parte de los auditores de la Contraloría General de Cuentas, por lo que dicho hallazgo fue confirmado, indicándose que el Fideicomiso FONAGRO debe cumplir con el reglamento, toda vez que se otorgan subsidios y subvenciones.

A la fecha, en el Fideicomiso de FONAGRO, aún se considera que dicho hallazgo no corresponde y que es inaplicable el Reglamento de Subsidios, porque no se otorgan “subsidios y subvenciones”, sino lo que se otorga son aportes o apoyo financiero, para que se lleven a cabo proyectos productivos por parte de organizaciones legalmente constituidas.

III. Mediante oficio FON-0398-2017/FGAE/anny, de fecha 23 de agosto de 2017, el Gerente de FONAGRO, solicito a la licenciada Ana Luisa Flores, Directora de Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas, que se apoyara al Fideicomiso con la emisión de un dictamen en relación al hallazgo de la Contraloría General de Cuentas, esto, como ente rector en materia de fideicomisos, habiéndose recibido como respuesta, que “en virtud de que la consulta relacionada versa estrictamente sobre un tema de ejecución, corresponde que la decisión de la autoridad superior del FONAGRO, sea sustentada en el dictamen técnico y jurídico de sus órganos competentes.”

En atención a lo indicado por parte de la Directora de Fideicomisos, se emitieron los dictámenes técnico y jurídico por parte de las Unidades Técnica y Jurídica de FONAGRO, los cuales se sometieron al visto bueno de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

CONSIDERACIONES LEGALES:

I) De conformidad con el Acuerdo Gubernativo número 55-2016 que contiene el Reglamento de Manejo de Subsidios y Subvenciones, en sus artículos 3 y 4, se establecen las siguientes definiciones:

“ARTICULO 3. Subsidio.

Se entenderá por subsidio las transferencias y asignaciones contempladas en el presupuesto de cada entidad del sector público, que tienen el propósito de apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros y fomento de actividades agropecuarias, industriales o de servicios y las transferencias corrientes y de capital cuyos destinatarios son entidades del sector privado.

ARTICULO 4. Subvención.

Subvención es todo beneficio monetario o en especie que el Estado otorga a una persona individual o jurídica, a título gratuito y que ésta debe emplear para la actividad o propósito para la que le fue concedida, cumpliendo los requisitos establecidos por la entidad otorgante de acuerdo a la naturaleza de la subvención.”

II) El Fideicomiso FONAGRO, tiene establecido dentro de su escritura constitutiva, específicamente en sus cláusulas CUARTA y SÉPTIMA, lo siguiente:

“CUARTA: OBJETIVOS: Los objetivos del fideicomiso son:

a) Apoyar financiera y técnicamente a las **organizaciones legalmente constituidas**, a los comités institucionales, bilaterales y grupos sub sectoriales de trabajo para su desarrollo y consolidación, el cual será en forma directa a dichas organizaciones y se formalizará de acuerdo al procedimiento que establezca el Reglamento para el Financiamiento de Proyectos con Recursos del Fideicomiso **“FONDO NACIONAL PARA LA REACTIVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA -FONAGRO-**.

b) Movilizar con flexibilidad y en forma oportuna los recursos financieros y técnicos del plan de inversiones del **MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN.**

c) Desarrollar programas de pre inversión de proyectos con el fin de evaluar su factibilidad;

d) Contar con un mecanismo idóneo para administrar eficientemente los recursos financieros provenientes de organismo internacionales;

e) Destinar los recursos financieros del fideicomiso denominado **“FONDO NACIONAL PARA LA REACTIVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA -FONAGRO-”** para el financiamiento de proyectos productivos con carácter reembolsable y no reembolsable.”

SÉPTIMA: DESTINO DE LOS FONDOS FIDEICOMETIDOS. Los recursos del fideicomiso se destinarán para:

a) Proporcionar asistencia crediticia para el financiamiento de proyectos productivos con carácter reembolsable que sean presentados por las organizaciones del sector agropecuario, forestal e hidrobiológico, legalmente constituidas, previa consideración y aprobación del Consejo Directivo del **Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria -FONAGRO-**;

b) Apoyar financieramente a las organizaciones del sector, indicadas en la literal anterior, mediante el otorgamiento de recursos no reembolsables para desarrollar programas de preinversión de proyectos con el fin de evaluar su factibilidad 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 carácter reembolsables, se regularán por las políticas, lineamientos y/o el Reglamento para el financiamiento de proyectos con recursos del Fideicomiso **“FONDO NACIONAL PARA LA REACTIVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA -FONAGRO-“...”**

III) Igualmente, el Reglamento para el Financiamiento de Proyectos con recursos del Fideicomiso FONAGRO, regula lo siguiente:

Artículo 1. OBJETO. El presente reglamento tiene por objeto establecer las normas que utilizará el Fideicomiso **“FONDO NACIONAL PARA LA REACTIVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA, -FONAGRO-“**, para otorgar financiamientos reembolsables, no reembolsables y mixtos, a las organizaciones legalmente constituidas, sujetas de financiamiento, para la ejecución de proyectos, que permitan el desarrollo de actividades productivas, relacionadas con los destinos establecidos en su escritura constitutiva y sus modificaciones respectivas.

Artículo 6. SUJETOS DE FINANCIAMIENTO. Serán sujetos del financiamiento reembolsable, no reembolsable y mixto, proveniente del Fideicomiso FONAGRO, las organizaciones legalmente constituidas, tales como: Cooperativas, Asociaciones, Fundaciones, Federaciones, entidades académicas o cualquier otra organización cuyos objetos y fines sean congruentes con los destinos de FONAGRO. ...

Artículo 7. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS. Las actividades a financiarse con fondos del Fideicomiso FONAGRO, deberán considerar los criterios siguientes:

1. **Factibilidad de los proyectos:** La factibilidad del proyecto para alcanzar sus objetivos y metas, se determinará a través del análisis y cumplimiento de los requerimientos técnicos, financieros, legales y ambientales, contenidos en la guía para la presentación de proyectos a FONAGRO.
2. **Viabilidad de los proyectos:** Todo proyecto que financie FONAGRO deberá contar con las condiciones institucionales, culturales y sociales que permitan su ejecución y operación.

3. **Respaldo Organizacional:** Hace referencia a la aceptación que tenga el proyecto en los diferentes niveles jerárquicos de la propia organización.
4. **Respaldo Institucional:** El proyecto podrá contar con apoyo de otras Instituciones de carácter financiero, administrativo y técnico, entre otros.

Artículo 23. REQUISITOS Y AUTORIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO SOLICITADO

Todos los proyectos presentados a FONAGRO deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Cumplir con todo lo estipulado en el Artículo 8 del presente Reglamento.
- b) Dictamen de la Unidad Técnica de Seguimiento y Evaluación (UTSE).
- c) Dictamen de la Unidad de Auditoría Interna (UDAI).
- d) Dictamen de la Unidad de Asesoría Jurídica (UAJ).
- e) Autorización: El Consejo Directivo de FONAGRO, en sesión, conocerá cada una de las solicitudes de proyectos y su financiamiento con fondos reembolsables, no reembolsables y/o mixtos, de conformidad con la presente normativa que lo regula y, aprobará en acta, los mismos.

Artículo 24. FORMALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO OTORGADO.

Una vez que el Consejo Directivo apruebe el financiamiento para los proyectos, la Gerencia General de FONAGRO, remitirá al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- la documentación respectiva, que contendrá además del proyecto de convenio administrativo a suscribirse y certificación de la resolución del Consejo que lo aprobó, la documentación siguiente, ...

Con esta documentación, previo conocimiento y análisis de la Asesoría Jurídica y Administración General del MAGA, el señor Viceministro que corresponda, suscribirá el convenio administrativo y el señor Ministro aprobará dicho financiamiento mediante el acuerdo ministerial correspondiente, que se notificarán a los interesados.

ANÁLISIS DEL CASO:

- a) Como se desprende del “**hallazgo confirmado**” de la Contraloría General de Cuentas, ésta es del criterio que el Fideicomiso FONAGRO debe aplicar el Reglamento de Manejo de Subsidios y Subvenciones, contenido en el Acuerdo Gubernativo número 55-2016, a los convenios que se celebran por la aprobación de proyectos, “como si el Fideicomiso FONAGRO otorgara Subsidios y Subvenciones”, lo cual nunca ha sucedido toda vez que, de conformidad con su escritura constitutiva y sus modificaciones respectivas, solo puede otorgar “**aportes financieros**”, actividad que FONAGRO realiza, casi como si fuera, una actividad bancaria.

b) Dentro del Fideicomiso FONAGRO, a la fecha se tiene la duda de la aplicación del Reglamento de Subsidios tal como lo indica la Contraloría General de Cuentas, ya que por lo establecido en la escritura constitutiva, el Fideicomiso otorga asistencia crediticia y apoya financieramente a las organizaciones del sector, por lo que se considera que hay contradicción.

c) Tomando en consideración que, al ser la Dirección de Fideicomisos, la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas la designada como órgano rector en materia de fideicomisos, que tiene como una de sus funciones, la de participar, en coordinación con las direcciones y unidades del Ministerio, en la emisión de opiniones y/o dictámenes de los fideicomisos, se le requirió mediante oficio FON-0398-2017/FGAE/anny, de fecha 23 de agosto de 2017, el Gerente de FONAGRO, solicitó a la licenciada Ana Luisa Flores, Directora de Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas, que se apoyara al Fideicomiso con la emisión de un dictamen en relación al hallazgo de la Contraloría General de Cuentas, habiéndose recibido como respuesta, que *“en virtud de que la consulta relacionada versa estrictamente sobre un tema de ejecución, corresponde que la decisión de la autoridad superior del FONAGRO, sea sustentada en el dictamen técnico y jurídico de sus órganos competentes.”*

d) En atención a lo indicado por parte de la Directora de Fideicomisos, debe cumplirse con la instrucción de emitirse los dictámenes técnico y jurídico por parte de las Unidades Técnica y Jurídica de FONAGRO, los cuales cuentan con el visto bueno de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

OPINIÓN JURÍDICA:

Por lo manifestado anteriormente, esta Asesoría Jurídica, opina lo siguiente:

1. Que con la emisión de la presente opinión jurídica se cumple con lo indicado por la licenciada Ana Luisa Flores, Directora de Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas, que se apoyara al Fideicomiso con la emisión de un dictamen en relación al hallazgo de la Contraloría General de Cuentas; así como, con la instrucción del Ing. Félix Giovanni Arroyo Escobar, Gerente de FONAGRO.
2. Que, sin demeritar la función pública, atribuciones y campo de competencia de la Contraloría General de Cuentas, por la **“exegesis o interpretación de parte del auditor”**, esta asesoría emite **OPINIÓN JURÍDICA**, en cuanto al **“hallazgo confirmado”**, sin pretender entrar en contradicción o generar incumplimiento de deberes.
3. Esta asesoría jurídica es de la opinión de que el **“hallazgo confirmado”**, de que el Fideicomiso FONAGRO debe aplicar el Reglamento de Manejo de Subsidios y Subvenciones, contenido en el Acuerdo Gubernativo número 55-2016, **NO APLICA, HASTA EL MES DE ENERO DE 2022**, ya que el Fideicomiso FONAGRO, **de conformidad con su escritura constitutiva y sus modificaciones respectivas**, solo puede otorgar **“aportes financieros”**, actividad que realiza, casi como si fuera, **una actividad bancaria mercantil o banco de**

inversión, para apoyar financiera y técnicamente a las **organizaciones legalmente constituidas**, por la generación de **“proyectos productivos”**.

Igualmente, se considera que no aplica el reglamento de subsidios y subvenciones, porque el Fideicomiso FONAGRO, desde su creación en el año 1994, nunca ha otorgado subsidios y subvenciones, porque la característica de estas dos mencionadas instituciones jurídicas, es que “son actividades del estado que tiene como función principal el estímulo para lograr una meta social, que **en ambos casos, “se trata de ayudas económicas”, al contrario de lo que realiza FONAGRO.**

En tanto el Fideicomiso FONAGRO, “genera inversión por medio del financiamiento de proyectos productivos, que son actividades que generan excedentes económicos, que permitan a los beneficiarios tener ingresos adicionales para poder obtener satisfactores, a fin de elevar su nivel y calidad de vida, igualmente que les permitan desarrollar sus capacidades productivas, principalmente relacionadas a las destrezas y habilidades, que contemplan aspectos de capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento institucional, seguridad alimentaria e investigación, de acuerdo a los destinos de FONAGRO, **son actividades para “generar empleo e inversión” no para “ayudar a estimular metas sociales”**.”

4. Lo anterior se puede comprobar con lo que el Fideicomiso FONAGRO, tiene establecido dentro de su escritura constitutiva, específicamente en sus cláusulas CUARTA: a) Apoyar financiera y técnicamente a las **organizaciones legalmente constituidas**, ... e) Destinar los recursos financieros del fideicomiso ... para el financiamiento de proyectos productivos; SEPTIMA: a) Proporcionar asistencia crediticia para el financiamiento de proyectos productivos con carácter reembolsable que sean presentados por las organizaciones del sector agropecuario, forestal e hidrobiológico, legalmente constituidas, ...b) Apoyar financieramente a las organizaciones del sector, indicadas en la literal anterior,...”.

5. Que tanto la presente opinión jurídica, la opinión técnica y el expediente formado, cuentan con el visto bueno de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-.

Atentamente,



Lic. Rigoberto Ilch Olanov Duarte Rodriguez
ASESOR JURÍDICO DE FONAGRO
MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA Y ALIMENTACION