



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA

Auditoría Interna

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN DE LAS FASES Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL FIDEICOMISO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS N° 544 BANCO NACIONAL DE COSTA RICA (BNCR)-FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL (FONAFIFO), PERTENECIENTE AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

Octubre 2020

AI-DAO-04-2020

ÍNDICE

Página N°

Resumen ejecutivo

vi

1. INTRODUCCIÓN

1

1.1	Origen del estudio	1
1.2	Objetivo general	1
1.3	Objetivos específicos.....	1
1.4	Alcance del estudio	2
1.5	Metodología.....	2
1.6	Criterios de auditoría aplicables	3
1.7	Riesgo identificado al Fideicomiso N° 544	7
1.8	Limitaciones del estudio	8
1.9	Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	9

2. RESULTADOS

10

2.1	FONAFIFO y el Fideicomiso N° 544.....	10
2.2	Particularidades del Contrato, las tres Adendas y las dos Modificaciones del Fideicomiso N° 544 suscrito entre el BNCR y el FONAFIFO	17
2.3	Refrendo de la Contraloría General de la República.....	20
2.4	Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos	21
2.5	Evaluación efectuada por la CGR al Fiduciario en diciembre del año 2019.....	53
2.6	Análisis Financiero del Fideicomiso.....	54
2.7	Acuerdos SUGEF (riesgos y control interno) y “mejores prácticas” internacionales.....	67
2.8	Riesgo detectado por el FONAFIFO en la colocación de créditos forestales del Fideicomiso N° 544 y ausencia de identificación de otros riesgos.....	72
2.9	Manejo y sistemas de información existentes para la administración del Fideicomiso N° 544	74
2.10	Informes de Auditorías Externas emitidos para el Fideicomiso N° 544	76
2.11	Cumplimiento del fin público.....	81
2.12	Principales desafíos y retos del uso y administración de la figura de fideicomiso.....	87

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

91

3.1	Conclusiones.....	91
3.2	Recomendaciones	95

Anexos

ÍNDICE DE CUADROS

Página N°

Cuadro N° 1: Nivel de Riesgo del Fideicomiso N° 544 indicado por la CGR.....	7
Cuadro N° 2: Nivel de Riesgo Financiero del Fideicomiso N° 544 indicado por la CGR (a setiembre del 2018).....	7
Cuadro N° 3: Nivel de Riesgo Financiero de Fideicomiso N° 544 indicado por la CGR (a setiembre del 2018)	8
Cuadro N° 4: Fondos que conforman el Fideicomiso N° 544.....	15
Cuadro N° 5: Detalle del recurso humano contratado para el Fideicomiso N° 544 Años 2018, 2019 y al 30 de abril del 2020.....	17
Cuadro N° 6: Razones financieras del Fideicomiso N° 544 Período: 2018-2019-2020.....	55
Cuadro N° 7: Comparativo de la Cartera de Crédito del Fideicomiso N° 544 BNCR-FONAFIFO Años 2018-2019-2020.....	56
Cuadro N° 8: Acuerdos emitidos otorgando nuevos créditos versus acuerdos sobre arreglos de pago, prórrogas de pago y cobro judicial Sesiones Ordinarias N° 06-2019 a la N° 10-2019.....	58
Cuadro N° 9: Detalle del Presupuesto de Egresos 2019 Fideicomiso N° 544.....	61
Cuadro N° 10: Fideicomiso N° 544 Distribución del Presupuesto de Egresos por programas año 2019.....	61
Cuadro N° 11: Resumen Comparativo de estados financieros del Fideicomiso N° 544.....	63
Cuadro N° 12: Detalle de principales gastos del año 2019 del Fideicomiso N° 544 según los EEFF.....	65
Cuadro N° 13: Contrataciones pagadas según el fondo del Fideicomiso.....	66
Cuadro N° 14: Riesgo detectado por el FONAFIFO en créditos forestales.....	73
Cuadro N° 15: Dirección de Fomento Forestal Desempeño General.....	82
Cuadro N° 16: Dirección de Servicios Ambientales Desempeño General.....	83

ÍNDICE DE IMÁGENES

Página N°

Imagen N° 1: Estructura Organizacional FID 544 Fonafifo/BNCR..... 14

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Página N°

Gráfico N° 1: Relación de los “Créditos Vencidos” y “Créditos en Cobro Judicial” con respecto al total de activos57

Gráfico N° 2: Comparativo de Estados de Resultados del Fideicomiso N° 544 (2016-2019) (millones de colones)64

Resumen ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito constatar la gestión efectuada al Fideicomiso N° 544 BNCR-FONAFIFO, conforme a lo señalado en el marco regulatorio y a mejores prácticas, verificando el cumplimiento de las actividades definidas en cada una de las fases del ciclo de vida determinando factores de costo-beneficio; así como identificando los posibles riesgos asociados y las acciones de mejora en la ejecución del Fideicomiso en cada una de sus fases que contribuyan al cumplimiento del fin público y determinando los principales desafíos y retos del uso y administración de dicha figura para el cumplimiento de su razón de ser.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Los fideicomisos constituidos con recursos públicos son utilizados por los órganos y las instituciones como herramientas para la gestión pública, principalmente para la administración de recursos que tienen un propósito específico y el desarrollo de la administración de fondos; por lo que, una gestión tanto fiduciaria como del fideicomitente en cumplimiento del marco regulatorio aplicable, es fundamental para alcanzar el fin público determinado en los contratos de creación de esos fideicomisos.

Así las cosas, el Fideicomiso N° 544 BNCR-FONAFIFO, fue creado primordialmente con el fin de cumplir una adecuada gestión en la colocación de Créditos Forestales (CF) y el Pago de Servicios Ambientales (PSA), incorporando posteriormente la estrategia REDD+, enfocada en la reforestación para la mitigación de los efectos del cambio climático y que posee una cantidad importante de activos públicos que ascienden al 30 de abril del 2020 a ¢5.020,5 millones de colones. Dado lo anterior, resulta relevante verificar el cumplimiento de los objetivos definidos así como del fin público que persigue dicho Fideicomiso.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Con base en la verificación de los criterios de auditoría definidos conforme al marco regulatorio aplicable y a mejores prácticas, se logró constatar que existe un vacío jurídico muy importante en materia de fideicomisos públicos que debe ser subsanado; esto por cuanto, si bien es cierto ha existido alguna normativa que regula dicha figura; la misma, no distingue tipos y subtipos de fideicomisos y además, se cuenta con la ausencia de un marco regulatorio específico de fideicomisos públicos.

Dicha situación es un aspecto que ha sido evidenciado incluso por la misma CGR, quien ha definido que si bien el diseño, la ejecución y el control de los fideicomisos públicos cuentan con importantes áreas de mejora; mientras la legislación existente no defina y delimite reglas y condiciones claras y específicas para los fideicomisos públicos, la mejora en la administración y reducción de costos, se muestran en el corto plazo como difíciles de concretar mientras dichas condiciones no sean modificadas; máximo tomando en

consideración, que el accionar de los Entes Públicos se encuentran regidos por el principio de legalidad, claramente definido en el artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227.

Por su parte, se logró constatar que con la aplicación de la Herramienta Metodológica facilitada por la CGR, para el Fideicomiso N° 544 existen condiciones de mejora que pueden ser implementadas para una gestión más eficiente en la administración y ejecución del Fideicomiso; entre ellas: el establecimiento de un manual de operación integral que regule todas las funciones de las partes que componen el Fideicomiso. Lo anterior, se recomendó su implementación a pesar de que el Fideicomiso posee más de veinte años de haber sido constituido.

También, se evidenció que las carteras de “*créditos vencidos*” y de “*créditos en cobro judicial*” han mantenido un incremento importante que debe ser considerado de atención por parte del Fideicomitente y del Fiduciario; con el fin, de que se determinen las causales del incremento de esas carteras, así como de que se efectúen las correcciones o acciones pertinentes que mitiguen o estabilicen esta particularidad.

Además, se logró constatar que el FONAFIFO no posee identificados una gran cantidad de riesgos que le son propios para la gestión de su Fideicomiso, ya que no cuenta con un marco de individualización de riesgos relevantes para el mismo. Adicionalmente, el Fiduciario tiene señalados sus riesgos bancarios (según los Acuerdos de SUGEF); sin embargo, los mismos son generales para la actividad bancaria y no son específicos para el Área de Fideicomisos y mucho menos para el Fideicomiso N° 544 en mención.

¿QUÉ SIGUE?

Dadas las áreas de mejora identificadas, la Auditoría Interna está generando una serie de recomendaciones en apego al marco normativo y regulatorio, así como a mejores prácticas para que las mismas sean implementadas; las cuales se emiten, con el propósito de que se realicen las acciones que permitan optimizar la gestión en la administración del Fideicomiso de cita, mediante la realización de actividades concretas, procurando coadyuvar, agilizar y fortalecer la administración del fideicomiso público para el cumplimiento de sus fines de creación, aplicando gestiones más eficientes, eficaces, suficientes y oportunas en el desarrollo de su razón de ser.

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN DE LAS FASES Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL FIDEICOMISO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS N° 544 BANCO NACIONAL DE COSTA RICA (BNCR)- FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL (FONAFIFO), PERTENECIENTE AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

Este estudio fue elaborado a solicitud de la Licda. Jessica Víquez Alvarado, Gerente del Área de Fiscalización de Servicios Económicos de la División de Fiscalización Operativa de la Contraloría General de la República (CGR) en oficio N° 1241 del 28 de enero del 2020, el cual versa sobre el Fideicomiso N° 544 Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)-Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)¹, siendo este último, un Órgano Desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).

De esa manera, la Auditoría Interna incluyó dicho estudio en el Plan Anual de Trabajo (PAT) 2020, cuya área evaluada se encuentra identificada de acuerdo a lo establecido en el Plan Estratégico de la Auditoría Interna 2015-2020 (DEA-001-2015); el cual, fue oficializado ante el Jerarca Institucional en su momento mediante oficio AI-088-2015 del 20 de julio del 2015. Además, se procedió a modificar el PAT 2020 en el Sistema de Planes de Trabajo de las Auditorías Internas (PAI) en el sitio web de la CGR; así como también, se comunicó dicha modificación al Jerarca del MINAE en oficio AI-052-2020 del 08 mayo del 2020.

1.2 Objetivo general

Verificar el marco normativo y la ejecución de las fases y el cumplimiento de los objetivos del Fideicomiso N° 544 FONAFIFO-BNCR (el cual es un Fideicomiso de Administración de Fondos) de acuerdo a las directrices señaladas por la CGR, con el propósito de impulsar mejoras en su administración en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

1.3 Objetivos específicos

1. Verificar el cumplimiento de las actividades establecidas en cada una de las fases del fideicomiso desde un enfoque costo-beneficio.
2. Identificar los posibles riesgos asociados y acciones de mejora en la ejecución de las fases del fideicomiso que contribuyan en el cumplimiento del fin público.
3. Determinar los principales desafíos y retos del uso y administración de la figura del fideicomiso para el cumplimiento efectivo del fin público.

¹ En adelante denominado Fideicomiso N° 544.

1.4 Alcance del estudio

El estudio abarcó el Fideicomiso N° 544 en la ejecución de las fases y el cumplimiento de sus objetivos, cuyo período de análisis abarcó del 01 de enero del 2018 al 30 de abril del 2020; sin embargo, se amplió en los casos en que se consideró necesario.

1.5 Metodología

Con el fin de analizar la ejecución de las fases del fideicomiso, el acatamiento de sus objetivos y los productos entregados para constatar el desempeño del fin público, el estudio se realizó de conformidad con los instrumentos otorgados por la CGR, siendo éstas: Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos, Matriz de Indicadores para Resultados relacionados a la administración de fondos, Aspectos de valoración del cumplimiento de los objetivos del Fideicomiso, Perfil de la auditoría, Ficha técnica; así como, la remisión de informes elaborados sobre Fideicomisos girados por esa Entidad a los Bancos Estatales y a la capacitación sobre fideicomisos públicos que impartió el Área de Fiscalización de Servicios Económicos del Órgano Contralor a los Auditores Internos del Sector Público en el mes de febrero del 2020; así como, conforme a lo señalado en el marco regulatorio y a mejores prácticas, verificando el cumplimiento de las actividades definidas en cada una de las fases del ciclo de vida, determinando factores de costo-beneficio; así como identificando los posibles riesgos asociados y las acciones de mejora en la ejecución del Fideicomiso en cada una de sus fases que contribuyan al cumplimiento del fin público y determinado los principales desafíos y retos del uso y administración de la figura del Fideicomiso para el cumplimiento efectivo de su objetivo.

A su vez para la recopilación de la información se procedió a la realización de reuniones con personeros del ente fiduciario y del fideicomitente; análisis de la normativa atinente, análisis de mejores prácticas, remisión de oficios conteniendo cuestionarios en torno al tema bajo estudio; así como la remisión de correos electrónicos para coordinaciones, solicitud de información, aclaraciones, entre otros.

Además, es importante destacar que el presente estudio de auditoría y por ende, las actividades de la Auditoría Interna, se realizaron de conformidad con lo indicado en la Resolución R-DC-064-2014 que contiene las “*Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*”², emitidas en su oportunidad por el Ente Contralor; el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna del MINAE (DEA-001-2014), oficializado en oficio AI-047-2014 del 01 de abril del 2014, entre otra normativa atinente. Además, las mismas fueron “*realizadas de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna*”; aspecto que es señalado de conformidad con la Norma 1.3.3. de la Resolución R-DC-119-2009 denominada “*Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público*”³, emitida por la CGR.

² Publicada en La Gaceta N° 184 del 25 de setiembre del 2014.

³ Publicada en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero del 2010.

1.6 Criterios de auditoría aplicables

Los criterios de auditoría que se consideraron pertinentes aplicar en este informe, se detallan a continuación:

- a) Constitución Política de la República de Costa Rica⁴, artículo 11.
- b) Ley Forestal N° 7575⁵ y sus reformas, artículos 43, 46, 47, 48 y 49.
- c) Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1644⁶, inciso 7 del artículo 116.
- d) Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 7558⁷, artículos 115 y 119.
- e) Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131⁸, artículos 1 y 14.
- f) Ley General de la Administración Pública N° 6227⁹, inciso 1 del artículo 10 y 11.
- g) Ley de Contratación Administrativa N° 7494¹⁰, artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6.
- h) Ley General de Control Interno N° 8292¹¹, artículos 7, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y el inciso g) del artículo 22.
- i) Código de Comercio N° 3284¹², artículos 411 y siguientes, 633, 634, 635, 643, incisos a), b) y c) del 644, 645, 647, 649, 651, 659, 660, 661 y 662.
- j) Código Civil N° 63¹³, artículo 1022.
- k) Decreto Ejecutivo N° 25721-MINAE¹⁴ denominado “Reglamento a la Ley Forestal” y sus reformas¹⁵, artículos 54, 55, 56 y 64.
- l) Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)¹⁶, normas 1.7, 2.1, 2.5, 2.5.4, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.5.4 y 5.1.
- m) Acuerdo SUGEF 1-05¹⁷ “Reglamento para la Calificación de Deudores”, artículo 10.
- n) Acuerdo SUGEF 2-10¹⁸ “Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos”, artículos 3, 7, 9, 10, 11 y 20.
- o) Acuerdo SUGEF 16-16¹⁹ “Reglamento sobre Gobierno Corporativo”, artículos 13, 14, 26 y 31 al 36.
- p) Acuerdo SUGEF 18-16²⁰ “Reglamento sobre Gestión del Riesgo Operativo”, artículos 5, 6, 7, 9, 11, 14, 17 y 19.

⁴ Colección de Leyes y Decretos: Año: 1949 Semestre: 2 Tomo: 2 Página 724.

⁵ Publicada en El Alcance N° 21 a La Gaceta N° 72 del 16 de abril de 1996.

⁶ Publicado en la Colección de Leyes y Decretos; Año: 1953 Semestre: 2 Tomo: 2 Página: 196.

⁷ Publicada en El Alcance N° 55 a La Gaceta N° 225 de 27 de noviembre de 1995.

⁸ Publicada en La Gaceta N° 198 del 16 de octubre del 2001.

⁹ Publicada en la Colección de Leyes y Decretos; Año: 1978 Semestre: 1 Tomo: 4 Página 1403.

¹⁰ Publicada en El Alcance N° 20 a La Gaceta N° 110 del 08 de junio de 1995.

¹¹ Publicada en La Gaceta N° 106 del 04 de setiembre del 2002.

¹² Publicado en El Alcance 27 a La Gaceta N° 119 del 27 de mayo de 1964.

¹³ Publicado el 28 de setiembre de 1887.

¹⁴ Publicado en La Gaceta N° 16 del 23 de marzo de 1997.

¹⁵ En adelante denominado Reglamento a la Ley Forestal.

¹⁶ Publicadas en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2009 y en adelante denominadas Normas de Control.

¹⁷ Publicado en La Gaceta N° 238 del 09 de diciembre del 2005.

¹⁸ Publicado en La Gaceta N° 137 del 15 de julio del 2010.

¹⁹ Publicado en El Alcance N° 290D a La Gaceta N° 235 del 7 de diciembre del 2016.

- q) “Reglamento sobre procesos de titularización”²¹ de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), artículo 10, 15, 16 y 23.
- r) Contrato del Fideicomiso, Adendas y Modificaciones. Cabe destacar que estos documentos comprenden los siguientes:
 - i. Contrato (24 de agosto de 1999).
 - ii. Adenda (20 de mayo del 2003).
 - iii. Adenda (30 de marzo del 2004).
 - iv. Adenda N° 1²² (24 de mayo del 2007).
 - v. Modificación (27 de setiembre del 2012).
 - vi. Modificación (14 de mayo del 2013).

Adicionalmente, de acuerdo a consulta realizada por la Auditoría Interna en oficio AI-075-2020 del 02 de julio del 2020, girado al Ente Contralor en torno a que indicara la base jurídica con la cual fue desarrollada la “Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos” suministrada por ese Órgano, manifestó en oficio 11337 (DFOE-EC-0762) del 23 de julio del 2020 y girado por el Área de Fiscalización de Servicios Económicos que “...el insumo denominado ‘Herramienta de Fiscalización de Fideicomisos Públicos’ proporcionado a las auditorías internas como una guía para la ejecución del estudio de auditoría solicitado, se elaboró a partir de la legislación aplicable²³, así como las mejores prácticas para la gestión de fideicomisos definidas tanto a nivel nacional como internacional”.

Además, la CGR adjuntó en su oficio, un anexo conteniendo documentación referente a mejores prácticas relacionadas a los fideicomisos en general, siendo éstas:

1. Contraloría General de la República de Costa Rica, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. (2016). *Aspectos que inciden en los costos de administración de los fideicomisos creados con recursos públicos en Costa Rica: Aportes para la discusión* (DFOE-EC-OS-01-2016). Costa Rica, San José.
2. Informe de auditoría de carácter especial sobre la colocación y uso de los recursos del Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE). DFOE-EC-IF-00021-2018²⁴.
3. Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión fiduciaria del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. DFOE-EC-IF-00019-2019²⁵.

²⁰ Aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, mediante artículo 5 del acta de la sesión 1242-2016, celebrada el 5 de abril del 2016.

²¹ Publicado en La Gaceta N° 190 del 03 de octubre del 2014.

²² Identificada como Adenda N° 1 en el documento, sin embargo, corresponde realmente a la Adenda N° 3.

²³ Refiriéndose a “Código de Comercio, Ley N° 3284, artículos 634, 635, 643, 644 a), b) y c), 645, 649, 651, 659 y 660, artículos 7, 14, 15 y 16 la Ley N° 8292; artículo 116, inciso 7 de la Ley N° 1644, artículos 1, 3, 4 y 6 de la Ley N° 7494; las Normas de control interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE, 2.5, 3.1, 4.2 y 5.1; así como el contrato y adendas del fideicomiso respectivo”.

²⁴ Véase: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018018823.pdf [Consulta: 29/07/2020].

²⁵ Véase: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019019554.pdf [Consulta: 29/07/2020].

4. Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión fiduciaria del Banco de Costa Rica. DFOE-EC-IF-00023-2019²⁶.
5. Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión fiduciaria del Banco Nacional de Costa Rica. DFOE-EC-IF-00025-2019²⁷.
6. Standard & Poor's. (2014) Metodología Evaluación de Fiduciarios²⁸. Standard & Poor's Ratings Argentina SRL.
7. Auditoría Superior de la Federación de México. (2007). *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera* (ISBN-978-968-5500)²⁹. Distrito Federal, México.
8. Comitre, P., Bazán, M., Farfán, D, Gutiérrez, R, Navarrete, J, y Valdez, M. (2015). *El Fideicomiso y el financiamiento público*³⁰. Edición no venal. Perú.
9. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior. (2014). *Revista OLACEFS*. Año 7, Número 16, Julio a Diciembre de 2014³¹.
10. Superintendencia Financiera de Colombia. (2004). *Fiducia de Administración / Rendición de Cuentas*³² (N° 2004042965-1). Bogotá, Colombia: Doctrinas y Conceptos Financieros.
11. Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos De Control Externo de la República Argentina. (2017). *Control de Fideicomisos Públicos – Competencia del Tribunal de Cuentas*³³. Buenos Aires, Argentina: XXIV Congreso Nacional.

Es importante destacar que si bien es cierto existe alguna normativa emitida en materia de fideicomisos y la actividad de fiducia, no se cuenta con normas o reglamentaciones que clarifiquen ciertas condiciones, pues la norma existente es escasa y general; lo cual, es un aspecto que genera serias limitaciones para que la administración pública pueda operar fideicomisos públicos de forma eficiente y eficaz, pues se presentan vacíos jurídicos que incluso el propio Órgano Contralor ha detectado y los ha dejado plasmados en diferentes pronunciamientos; entre ellos, el oficio 17347 (DC-453) del 23 de diciembre del 2016, girado por la Máster Marta E. Acosta Zúñiga, Contralora General de la República al Lic. Mario Redondo Poveda, Diputado y Presidente de la Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa en ese entonces, indicándole lo siguiente:

²⁶ Véase: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019022407.pdf [Consulta: 29/07/2020].

²⁷ Véase: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019023248.pdf [Consulta: 29/07/2020].

²⁸ Véase:

https://www.standardandpoors.com/es_LA/delegate/getPDF.jsessionid=0E4925E4076C8259A7E27D578AB32588?articleId=2248105&type=COMMENTS&subType=CRITERIA [Consulta: 29/07/2020].

²⁹ Véase: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf [Consulta: 29/07/2020].

³⁰ Véase: <https://www.esan.edu.pe/publicaciones/serie-gerencia-para-el-desarrollo/2015/el-fideicomiso-financiamiento-publico/> [Consulta: 29/07/2020].

³¹ Véase: <https://www.olacefs.com/p13626/> [Consulta: 29/07/2020].

³² Véase:

<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/Publicaciones/publicaciones/loadContenidoPublicacion/id/19007/dPrint/1/c/00> [Consulta: 29/07/2020].

³³ Véase: <http://www.tribunaldecuentas.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/Trabajo-de-Fideicomiso-Publicos.pdf> [Consulta: 29/07/2020].

“...De acuerdo con la legislación vigente la Administración Pública puede constituirse en fideicomitente por una de dos vías: ya sea que exista una ley expresa que así lo disponga o cuando lo justifique la satisfacción del fin público³⁴...”

Legislación que además de contar con varios años de emitida fue pensada para un contexto privado, que tampoco distingue tipos de fideicomiso y que hace necesario plantearse la necesidad de contar con un marco regulatorio de fideicomisos públicos pues como se verá se trata de una alternativa cada vez más usada y que presenta costos de administración no siempre identificados, pero sí de un impacto relevante...

Los vacíos señalados, se explican en parte porque no existe una normativa específica para la administración de fideicomisos públicos, que regule aspectos esenciales de los contratos con el Estado que persigan hacer más clara y concisa las reglas de intervención de los actores con el fin de lograr de forma eficaz y eficiente los fines públicos. En ese sentido, se requiere de un marco jurídico común y específico para su gestión, que sirva de base para la negociación de las condiciones financieras y que además integre un conjunto de prácticas internacionales en materia de los distintos contratos, en términos de registro de activos, manejo y consolidación de estados financieros, evaluación de proyectos, estructuración financiera, arrendamientos, armonización con normas de supervisión financiera y tributaria, riesgos operativos, económicos, cambiarios, de liquidez, crediticios o ambientales que puedan vulnerar la consecución de los fines públicos del fideicomiso...

*Para enfrentar ese reto, este órgano contralor estima conveniente que el punto de partida sea la iniciativa legal para contar con regulación específica sobre fideicomisos públicos a fin de que se establezcan bases comunes y pueda servir de plataforma para generar buenas prácticas tanto para fideicomitentes como para fiduciarios. **Mientras no se cuente con una legislación que establezca reglas y condiciones claras para todos los intervinientes en los fideicomisos públicos, la mejora en su administración y reducción de costos luce como un resultado difícil de alcanzar...***

Los resultados del análisis realizado en el presente documento permiten determinar que el diseño, ejecución y control de los fideicomisos públicos presentan importantes áreas de mejora. En particular, en lo que se refiere a la eficacia, eficiencia y transparencia con la que se gestionan los diferentes costos de los fideicomisos creados en el país con recursos públicos.

Finalmente, las oportunidades de mejora en el diseño, ejecución y control de los fideicomisos públicos se observan en la mayoría de los casos analizados. En este sentido, la creación y el fortalecimiento de las reglas, regulaciones o normas a nivel general que promuevan la aplicación de sanas prácticas de administración de recursos fideicometidos constituye también un elemento fundamental para impulsar una mejora en la gestión eficiente, sostenible y transparente de los fideicomisos públicos...” (El subrayado y el destacado no corresponden al original).

³⁴ Según se estipula en el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, cuando lo justifique la satisfacción del fin público, en cuyo supuesto señala la norma “...la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo...”.

1.7 Riesgo identificado al Fideicomiso N° 544

Nivel de Riesgo del Fideicomiso N° 544 identificado en el Plan Estratégico de la Auditoría Interna 2015-2020 (DEA-001-2015)

De acuerdo al Plan Estratégico de la Auditoría Interna del MINAE ya citado, se definieron los riesgos más relevantes de la Institución como parte del análisis del universo auditable de ésta, incluyendo los del FONAFIFO y su Fideicomiso N° 544 en su generalidad; para lo cual, el riesgo asociado al Fideicomiso en mención, se incluyó como un riesgo “alto”, contemplando un impacto “alto” (nivel 4 de una escala de 5) y una probabilidad de riesgo “probable”; es decir, “medio” (nivel 5 en una escala de 9) y con un puntaje total de riesgo de 20 puntos (en una escala de 1 a 45 puntos) de acuerdo a la Matriz de Riesgos elaborada al efecto por la Auditoría Interna en su Plan Estratégico 2015-2020.

Nivel de Riesgo del Fideicomiso N° 544 identificado por la CGR

La CGR tiene identificado al Fideicomiso de cita con un nivel de riesgo “medio”, contemplando un nivel de probabilidad “bajo” y un nivel de impacto “alto”, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro N° 1
Nivel de Riesgo del Fideicomiso N° 544 indicado por la CGR

Nivel de Riesgo:	Medio	Nivel de Probabilidad:	Bajo	Nivel de Impacto:	Alto
------------------	-------	------------------------	------	-------------------	------

Fuente: Ficha Técnica Fid. 544 FONAFIFO elaborada por la CGR.

Nivel de Índice de Cumplimiento de Requisitos (ICR) Identificado por la CGR

El Órgano Contralor identificó en su Ficha Técnica para el Fideicomiso de cita, un Nivel de Índice de Cumplimiento de Requisitos (ICR) “medio”, esto por cuanto a su criterio se analizaron 4 componentes: el administrativo, el financiero, el legal y el operativo; tal y como se muestra a continuación:

Cuadro N° 2
Nivel de Riesgo Financiero del Fideicomiso N° 544 indicado por la CGR
(a setiembre del 2018)

ICR Nivel Medio	1. Administración
	• Regulación y procedimientos para el finiquito o cierre del Fideicomiso.
	2. Financiero
	• Determinación de costo/beneficio respecto de otras opciones para llevar a cabo los objetivos del mismo.
	• Mecanismos de control de los saldos adeudados.
3. Legal	
• Mecanismos sancionatorios por incumplimiento de obligaciones.	
4. Operativo	
• El Fideicomitente no cuenta en sus archivos con documentación del fideicomiso en aspectos de orden técnico/operativo.	
5. Procedimientos de control para cada una de las etapas del ciclo de vida	

Fuente: Ficha Técnica Fid. 544 FONAFIFO elaborada por la CGR.

Nivel de Riesgo Financiero (NRF) Identificado por la CGR

El Órgano Contralor identificó en su Ficha Técnica para el Fideicomiso en mención, al 30 de setiembre del 2018³⁵ un Nivel de Riesgo Financiero (NRF) “bajo”, ya que a su criterio se analizaron 7 componentes; entre ellos, algunas razones financieras, ubicándolo en ese nivel.

Adicionalmente, es importante señalar que la Auditoría Interna analizando la Ficha Técnica en mención, logró detectar que existían una serie de inconsistencias en los datos de dicha herramienta; razón por la que, se realizaron las consultas pertinentes al Área de Fiscalización de Servicios Económicos, específicamente a la Máster Wendy Morales Chan, a quien vía telefónica el 04 de junio del 2020, se le indicó esa situación, concretamente en el apartado de “Nivel de Riesgo Financiero” (NRF), en donde se mostraban algunas razones financieras, las cuales presentaban algunas inconsistencias en los datos mostrados y que fueron utilizados por el Ente Contralor en su análisis preliminar. Así pues, se analizaron y discutieron esos datos con personeros de esa Área, obteniendo como resultado la emisión de una segunda Ficha Técnica corregida por parte de ese Órgano, la cual fue remitida a la Auditoría Interna mediante correo electrónico del 05 de junio del 2020 a las 12:14 p.m., y girado por la Licda. Graciela Obando Araya, funcionaria de ese Ente Contralor.

Así las cosas, la nueva Ficha Técnica de cita, señala lo siguiente:

Cuadro N° 3
Nivel de Riesgo Financiero de Fideicomiso N° 544 indicado por la CGR
(a setiembre del 2018)

NRF Nivel Bajo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nivel de Apalancamiento: 1% (C\$45,8/C\$4.604,6 millones). 2. Razón de Liquidez: 33,5 veces (C\$42,7 /C\$1.431,5 millones). 3. Eficiencia de activos: 90% (C\$3.995,6/C\$4.604,6 millones). 4. Calificaciones externas: auditoría externa y prospecto de riesgos. 5. Costo fiduciario/ Patrimonio del fideicomiso: 2,8% (C\$124,8/C\$4.558,8 millones). 6. Variaciones del monto transado en otras divisas: Si (C\$115,7 millones). 7. Revela el fideicomitente EEFF el fideicomiso: Si.
---------------------------------	--

Fuente: Ficha Técnica Fid. 544 FONAFIFO elaborada por la CGR.

1.8 Limitaciones del estudio

A raíz de la emergencia suscitada con la pandemia del COVID-19 a inicios del mes de marzo del 2020, se presentó un cambio de paradigma en la forma en la cual se venían ejecutando las labores en el Sector Público, trayendo consigo la obligación de acogerse a la modalidad del teletrabajo y teniendo que realizar una serie de trámites administrativos (solicitud de firma digital, configuraciones de equipos informáticos, entre otros), para ser utilizados desde los hogares en las labores de trabajo cotidianas; generándose con ello, una limitación causada

³⁵ De acuerdo a los Estados Financieros del Fideicomiso facilitados a la Auditoría Interna por la Contraloría General de la República con corte a esa fecha.

principalmente a la comunicación, pues en condiciones normales se tornaba más fluida y con acceso directo a las fuentes de información y a los expedientes; en donde, a raíz de la emergencia, las reuniones se tornaron virtuales, conllevando con ello un acceso a la información un poco más restringida y ralentizando el acceso a la misma, lo cual se agrava tomando en consideración que la Institución no posee digitalizado el cien por ciento de sus operaciones, documentación, archivos y expedientes.

Además, para la elaboración del informe de cita, se contó con la limitación de que alguna de la información brindada por el BNCR y el FONAFIFO fue remitida incompleta e incluso no presentada en los plazos requeridos, siendo necesario realizar llamadas telefónicas y la remisión de correos electrónicos para reenviar nuevamente las solicitudes de información para que las mismas fueran atendidas.

Adicionalmente, se solicitó el criterio jurídico de la Contraloría General de la República (CGR) en torno a una serie de consultas referente al análisis legal del Contrato de Fideicomiso, sus Adendas y Modificaciones que le fueron formuladas al Área de Fiscalización de Servicios Económicos de la CGR; sin embargo, se indicó que las consultas planteadas obedecían a un análisis específico legal del Contrato de Fideicomiso N° 544 y que por ende, el Ente Contralor no podía resolver el caso concreto; razón por la cual, se solicitó el criterio jurídico a la Dirección de Asesoría Jurídica (DAJ) del MINAE, en torno a la legalidad, operación, vigencia, entre otros, del Contrato de Fideicomiso N° 544, Adendas y Modificaciones; sin embargo, no se contó con el criterio jurídico ni el acompañamiento legal a la Auditoría Interna en su gestión.

Además, a pesar de que la Auditoría Interna remitió oportunamente las solicitudes de información tanto al Fiduciario como al Fideicomitente de manera escrita, formal y por los canales oficiales, hubo retrasos en el trámite de la atención de las respuestas por parte de esos Órganos, incluso solicitando prórrogas para la entrega de la misma.

1.9 Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

El día 29 de setiembre del 2020, se expuso los resultados preliminares de la auditoría a los siguientes funcionarios: la Máster Andrea Meza Murillo, Ministra del MINAE y Presidenta de la Junta Directiva del FONAFIFO; el Ing. Jorge Mario Rodríguez Zúñiga, Director Ejecutivo de ese Órgano y la Licda. Alexandra González Arguedas, Directora del Despacho Ministerial. Cabe destacar que la señora Meza Murillo, asumió funciones como Jerarca del MINAE recientemente; siendo esto, a partir de 01 de setiembre del 2020.

A su vez, el Informe Preliminar de la auditoría se entregó a la Jerarca Institucional mediante oficio AI-089-2020 del 29 de setiembre del 2020; remitido en formato digital, con el propósito de que se realizaran las observaciones que se consideraran pertinentes a las recomendaciones, otorgándosele un plazo prudencial para que realizara dichas acciones; así las cosas, transcurrido el plazo en mención la señora Meza Murillo remitió el oficio DM-0141-2020 del 09 de octubre del 2020 y a su vez adjuntó el oficio DG-OF-120-2020 del 08 de

octubre del 2020, emitido por el señor Rodríguez Zúñiga, en donde este último realizó las observaciones al Informe de la Auditoría Interna.

Al respecto, en el Anexo N° 1 de este Informe denominado “*Observaciones realizadas por la Señora Ministra mediante oficio DM-0141-2020³⁶ del 09 de octubre del 2020 a las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna en el Informe Preliminar*” se pueden apreciar las observaciones efectuadas sobre este particular.

2. RESULTADOS

2.1 FONAFIFO y el Fideicomiso N° 544

2.1.1. Creación y organización del FONAFIFO

En el artículo 46 de la Ley N° 7575, se dispone que el FONAFIFO “...contará con personería jurídica instrumental...”. Además, dicha norma señala que el objetivo de éste es:

“...financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. También captará financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales, que se establecerán en el reglamento de esta ley”. (El subrayado no es del original)

Aunado a lo anterior, a pesar de que la Ley N° 7575 no lo contempla, el artículo 54 del Reglamento a esa Ley, establece que el FONAFIFO es un Órgano de Desconcentración máxima dentro de la estructura organizativa de la Administración Forestal del Estado (AFE).

2.1.2. Junta Directiva del FONAFIFO y sus funciones

El artículo 48 de la Ley N° 7575 dispone que el FONAFIFO tendrá una Junta Directiva, la cual estará conformada por cinco miembros. A su vez, el artículo 55 del Reglamento a dicha Ley establece las funciones que le corresponden ejecutar a ese Órgano Colegiado. Por otra parte, el artículo 56 de ese Reglamento, especifica que el FONAFIFO tendrá una Unidad Ejecutora, la cual será presidida por un Director Ejecutivo.

2.1.3. Fideicomiso N° 544, su base jurídica y el control efectuado a éste

El Fideicomiso es un instrumento jurídico que consiste en la transferencia de un patrimonio autónomo por parte de una persona física o jurídica (fideicomitente) a otra persona física o

³⁶ Fundamentado en el oficio DG-OF-120-2020 del 08 de octubre del 2020 emitido por el Ing. Jorge Mario Rodríguez Zúñiga, Director Ejecutivo de FONAFIFO.

jurídica (fiduciario), quien administra y gestiona los recursos fideicometidos para el cumplimiento de los fines establecidos en el contrato de fideicomiso y cuyos rendimientos le son destinados a un tercero (fideicomisario), que también puede ser el mismo fideicomitente.

La utilización de ésta se encuentra regulada en el Código de Comercio en los artículos 633 y siguientes y la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1644, en donde en el inciso 7 del artículo 116, establece que los bancos comerciales pueden efectuar contratos de fideicomiso, de conformidad con lo que dispone el Código de Comercio y las demás normas legales y reglamentarias aplicables³⁷. Además, también existe otra normativa vinculada a materia de fideicomisos, citadas en el apartado de “*Criterios de auditoría aplicables*”.

Ahora bien, con respecto al Fideicomiso N° 544, el artículo 49 de la Ley N° 7575 faculta al FONAFIFO, entre otros, a suscribir la constitución de fideicomisos con uno o varios bancos estatales y con bancos cooperativos.

Por su parte, de forma posterior a la Ley N° 7575, en el año 2001 se emitió la Ley N° 8131; la cual en su artículo 14 señala que los fideicomisos públicos solo podrán constituirse con base a una ley especial que los autorice, en donde dicha ley “*regulará las condiciones generales que se incluirán en el contrato de fideicomiso*”; lo cual, no sucede con la Ley N° 7575 (pues es normativa emitida posteriormente); ya que si bien ésta autoriza al FONAFIFO a conformar Fideicomisos, la misma es omisa en señalar las “*condiciones generales*” que se debían haber consignado en el contrato de fideicomiso que se suscribió en el año 1999 (año en el que nació a la vida jurídica el contrato original).

Además, dicho artículo 14, señala que la CGR “*...para todos los efectos y en acatamiento del mandato constitucional, deberá fiscalizar el uso correcto de los dineros (de los fideicomisos), aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, así como emitir las directrices atinentes a procurar un manejo sano de ellos...*” (El subrayado no corresponde al original)

A su vez, también el artículo 49 de la Ley N° 7575, dispone que “*...El control posterior de esa administración corresponderá a la Contraloría General de la República...*”

De forma adicional, según el artículo 662 del Código de Comercio, las Entidades Financieras que actúen como fiduciarios, deben estar debidamente inscritas ante la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la cual será el Órgano Técnico que las regulará y fiscalizará.

2.1.4. Particularidades del Fideicomiso N° 544

Tomando en consideración que la figura de Fideicomisos Públicos posee vacíos normativos, tal y como lo manifestó el propio Ente Contralor en oficio 17347 (DC-453) ya citado, es

³⁷ Así reformado por el artículo 189 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, N° 7732 del 17 de diciembre de 1997.

importante determinar adicionalmente algunas particularidades que posee el Fideicomiso N° 544, siendo que éste ya posee más de veinte (20) años de ejecución continua y en donde la CGR le ha aprobado sus presupuestos en ese lapso de tiempo.

Además, es pertinente hacer mención que el Fideicomiso si bien es cierto contiene objetivos concretos (créditos forestales y pago de servicios ambientales, entre otros), los mismos son permanentes y constantes en su operación y es la razón sustantiva de ser del FONAFIFO; es decir, es un fideicomiso abierto, donde su operación y el cumplimiento de sus objetivos no concluyen con la entrega de un producto en un plazo determinado; sino que la colocación de créditos y el pago de servicios ambientales se mantienen indefinidos en el tiempo de acuerdo a lo establecido normativamente, entre ellas la Ley N° 7575 y su Reglamento.

2.1.5. Origen de los recursos del Fideicomiso N° 544 y su finalidad

De acuerdo al artículo 47 de la Ley N° 7575, el Patrimonio del Fideicomiso N° 544 recibe recursos entre otros, principalmente de las siguientes fuentes:

- Aportes financieros recibidos del Estado, por presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- Donaciones o créditos que reciba de organismos nacionales e internacionales.
- Créditos que el FONAFIFO obtenga, así como recursos captados mediante la emisión y colocación de títulos de crédito.
- Recursos por la conversión de la deuda externa y del PSA que; por su gestión, realicen organizaciones privadas o públicas, nacionales o internacionales.
- Recursos por la recuperación de préstamos o créditos de desarrollo que otorgue.
- Productos financieros obtenidos de las inversiones transitorias que se realicen.
- El 40% del monto de los ingresos provenientes del impuesto a la madera.
- Las emisiones de bonos forestales aprobados y las que se emitan en el futuro. Con estos bonos se podrá pagar impuestos o tributos, salvo el impuesto forestal.
- Otros recursos que pueda captar para cumplir con sus fines.

Adicionalmente, de acuerdo a lo consignado en la Cláusula Segunda de la Modificación Integral del Contrato del Fideicomiso N° 544 celebrada en el año 2012 (vigente hoy día), desglosa las fuentes de financiamiento antes citadas, adicionándole otras más, siendo éstas:

- “...9. Los recursos provenientes de otros fideicomisos que cumplan los mismos propósitos del presente fideicomiso y que puedan ser transferidos o fusionados.*
- 10. Los recursos financieros que ingresen para el pago de servicios ambientales.*
- 11. Los producidos por venta de servicios o actividades de autogestión o coinversión.*
- 12. Otros recursos que se puedan captar para cumplir con los mismos propósitos del FONDO, a través de este fideicomiso...”*

Como complemento a lo anterior, el artículo 64 del Reglamento a la Ley Forestal establece en cuanto al Fideicomiso, que se autoriza al FONAFIFO a destinar hasta el 21% del total de

los ingresos presupuestados para el PSA del FONAFIFO y del Fideicomiso N° 544 para financiar los gastos administrativos y técnicos que requieren ambos, según dispone la Ley denominada “*Aprobación del contrato de préstamo N° 7388-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)*” N° 8640³⁸. Este porcentaje en su totalidad será deducido y aplicado del ingreso de recursos derivados del impuesto único a los combustibles, generados en virtud de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114³⁹.

Adicionalmente, el FONAFIFO trasladará del total de los ingresos presupuestados para el PSA de dicho Órgano y el Fideicomiso N° 544, el 1,33% al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), para la ejecución y operación de la Estrategia de Seguimiento y Fomento al Programa de Pago de Servicios Ambientales (PPGA), elaborada por SINAC y trasladará un 0,67% a la Oficina Nacional Forestal, para ejecutar acciones contenidas en el plan de trabajo elaborado por ésta, con el fin de coadyuvar al fomento del programa de servicios ambientales.

Objetivos del Fideicomiso N° 544

El objetivo o finalidad del Fideicomiso de cita, se encuentra consignado en la cláusula tercera de la modificación integral realizada al contrato en el año 2012; siendo éstos, los siguientes:

- ✓ Financiar para beneficio de los productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo de bosques, intervenido o no, los procesos de forestación y reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales.
- ✓ Captar financiamiento para el pago de servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales.
- ✓ Contribuir al manejo de recursos financieros y humanos, la logística y la adquisición de bienes y servicios para que el FONAFIFO pueda ejecutar programas de su competencia de una forma oportuna y eficiente.
- ✓ Otros que se lleguen a convenir entre la Fiduciaria y el Fideicomitente, mediante acuerdo formal y escrito entre las partes.

2.1.6. Estructura Organizacional con la que opera el Fideicomiso N° 544

Con respecto a la “*estructura organizacional con la que opera el Fideicomiso N° 544*”, la misma le fue solicitada al FONAFIFO mediante correo electrónico del 22 de julio del 2020 (11:26 horas); sin embargo, en respuesta brindada por el Ing. Jorge Mario Rodríguez Zúñiga,

³⁸ Publicada en La Gaceta N° 128 del 03 de julio del 2008.

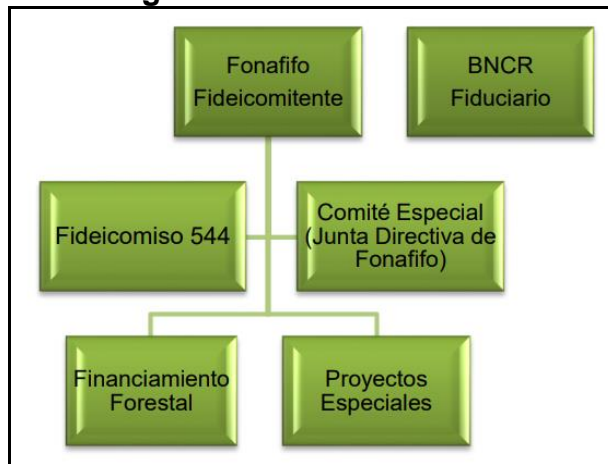
³⁹ Publicada en El Alcance N° 53 a La Gaceta N° 131 del 09 de julio del 2001.

Director General del FONAFIFO, señaló en oficio DG-OF-095-2020 del 28 de julio del 2020, que *“En cuanto a la estructura organizativa es importante acotar que no tenemos deber legal de tenerla en el Fideicomiso, pues este no existe como órgano sino como una herramienta de apoyo para la gestión del Fonafifo en materia de administración de recursos...”*.

Cabe destacar que este aspecto, donde le es requerida dicha estructura, se planteó textualmente con base al documento denominado *“Perfil de la auditoría”*, suministrado en su oportunidad por el Ente Contralor; no obstante, la misma no fue brindada por el FONAFIFO.

No obstante lo anterior, posteriormente se logró tener acceso vía web, al documento *“Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Plan-Presupuesto 2019”*⁴⁰, que fue emitido por el propio FONAFIFO, en el que se aprecia la siguiente estructura organizacional del fideicomiso:

Imagen N° 1
Estructura Organizacional FID 544 Fonafifo/BNCR



Fuente: Documento Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Plan-Presupuesto 2019 (página 8).

Así pues, dentro de la estructura del Fideicomiso N° 544 existen dos componentes o programas relevantes que son denominados *“Financiamiento Forestal”* y *“Proyectos Especiales”*, en los que se concentra la operación del Fideicomiso de cita.

Fondos que conforman el Fideicomiso N° 544

Tal y como se indicó anteriormente el Fideicomiso posee esos dos componentes citados y en donde actualmente éste se encuentra conformado por cinco (05) fondos, siendo éstos:

⁴⁰ Véase: <https://www.fonafifo.go.cr/media/2394/plan-presupuesto-2019-fid-544.pdf> [Consulta: 29/07/2020].

Cuadro N° 4
Fondos que conforman el Fideicomiso N° 544

N° del Fondo	Nombre del Fondo
544-002	Fondo Administrativo PSA ⁴¹ Comisiones
544-003	Fondo Impuesto Forestal
544-009	Fondo CNFL ⁴²
544-013	CSA ⁴³
544-016	Fondo de Preparación de Proyectos

Fuente: Estados Financieros facilitados por el BNCR al 31/12/2019.

Así las cosas, a continuación se señala el detalle de cada uno de ellos, siendo éstos:

Fondo 544-002: Durante los períodos 2011 y 2012 en este proyecto ingresaron los recursos provenientes de la contrapartida nacional según la Ley N° 8640 ya citada, siendo el objetivo de dichos ingresos utilizarlos para los gastos que se generen de la administración del Proyecto Ecomercados II y el PPSA.

Fondo 544-003: Este proyecto capta ingresos provenientes del impuesto a la madera, (inciso i. del artículo 43 de la Ley N° 7575), en donde el 40% de dicho concepto será administrado por el FONAFIFO y actualmente es un fondo para la colocación de crédito.

Fondo 544-009: En este proyecto se controlan las donaciones recibidas de la CNFL a raíz del convenio de compra/venta de servicios ambientales. De acuerdo a las Notas a los Estados Financieros del año 2019 brindadas por el Ente Fiduciario señaló con respecto a este Fondo lo siguiente:

“...El FONAFIFO recibirá US\$53/ha en el primer año de cada proyecto, distribuido así: US\$40 para el pago de servicios ambientales que realice y que sean en cuencas de interés para la CNFL, más US\$13 para gastos administrativos y otros en que se incurra para llevar a cabo dichos desembolsos; el objetivo es fomentar las actividades de manejo, protección de bosques y reforestación. FONAFIFO debe utilizar dichos ingresos para el pago de servicios ambientales (PSA) en las cuencas de interés de CNFL y en otros gastos que dicho pago genere a FONAFIFO.”

Fondo 544-013: Recibe los fondos percibidos por los Certificados de Servicios Ambientales (CSA), los cuales son aquellos que aportan los compradores de servicios ambientales mediante campañas de promoción nacional con el propósito de concientizar y motivar la conservación de los bosques.

⁴¹ Pago de Servicios Ambientales.

⁴² Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

⁴³ Certificados de Servicios Ambientales.

Fondo 544-016: Los objetivos de este proyecto son ampliar e integrar el PPSA ejecutado por FONAFIFO en Costa Rica con el fin de:

- i. *“Conservar y dar mayor impulso a los beneficios ambientales logrados.*
- ii. *Aumentar la efectividad del programa para reducir la pobreza en las zonas rurales mediante la identificación de nuevos mecanismos de movilización de recursos financieros para el manejo integrado de los recursos naturales, con lo cual se fortalecerá la capacidad del país para cumplir con los objetivos.”*

Este proyecto fue creado con recursos del Acuerdo de Donación No. TF 054616 entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la República de Costa Rica a través del MINAE-FONAFIFO con fondos del Gobierno de Japón.

A partir del período 2012 este proyecto administra los recursos de la donación TF012692 para la propuesta de preparación de Readiness de Costa Rica, Fondo Readiness del FCPF⁴⁴ (REDD+).

Detalle del recurso humano contratado para el Fideicomiso N° 544

La Auditoría Interna en atención a lo señalado en el punto 9 de la cláusula quinta y el punto I del inciso 12 de la cláusula octava de la modificación integral del contrato de Fideicomiso realizada en el año 2012 (en lo referente al personal contratado para el Fideicomiso), le solicitó al BNCR mediante oficio AI-059-2020 ya citado, que remitiera un listado conteniendo el detalle de éste para el período comprendido del 01 de enero del 2018 al 30 de abril del 2020 (ver Anexo N° 2⁴⁵); esto con el fin, de conocer la cantidad de personal que había sido contratado para el Fideicomiso N° 544 en ese lapso de tiempo.

Como respuesta, ese Órgano de Fiducia en oficio FID-2237-2020 del 22 de junio del 2020, envió la información requerida, conteniendo entre otros aspectos, los datos que se muestran a continuación:

⁴⁴ Forest Carbon Partnership Facility o Asociación Colaborativa para el Carbono Forestal y su Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques.

⁴⁵ Corresponde a los documentos en formato pdf denominados “Detalle planilla 544 periodo 2018”, “Detalle planilla 544 periodo 2019” y “Detalle planilla 544 al 30 abril 2020”; los cuales forman parte de los anexos del oficio FID-2237-2020 ya citado.

Cuadro N° 5
Detalle del recurso humano contratado para el Fideicomiso N° 544
Años 2018, 2019 y al 30 de abril del 2020

AÑO 2018			AÑO 2019			AÑO 2020		
Puesto	Cantidad	Monto	Puesto	Cantidad	Monto	Puesto	Cantidad	Monto
Asistente Administrativo	1	5,194,588.14	Asistente Administrativo	0	0.00	Asistente Administrativo	0	0.00
Ingeniero Forestal	5	48,727,159.65	Ingeniero Forestal	3	11,086,948.76	Ingeniero Forestal	1	3,896,140.00
Asistente-Oficinista	7	34,384,799.68	Asistente-Oficinista	9	33,875,158.41	Asistente-Oficinista	7	11,235,897.34
Asistente en Informática	1	5,115,647.76	Asistente en Informática	0	0.00	Asistente en Informática	0	0.00
Analista de Control Interno	1	11,426,239.20	Analista de Control Interno	1	3,431,299.62	Analista de Control Interno	0	0.00
Programador Analista en Informática	3	25,078,546.36	Programador Analista en Informática	4	22,314,339.24	Programador Analista en Informática	2	6,182,865.04
Asistente Legal	1	4,217,880.88	Asistente Legal	0	0.00	Asistente Legal	0	0.00
Operador de Call Center	4	20,359,322.86	Operador de Call Center	2	3,715,538.61	Operador de Call Center	0	0.00
Profesional en Comercio	3	13,005,555.27	Profesional en Comercio	2	23,365,598.19	Profesional en Comercio	2	7,833,689.54
Abogado Notario	1	7,720,000.00	Abogado Notario	0	0.00	Abogado Notario	0	0.00
Especialista en Medición de Servicios Ambientales	1	11,742,503.41	Especialista en Medición de Servicios Ambientales	1	11,667,541.90	Especialista en Medición de Servicios Ambientales	1	4,164,595.45
Profesional de la salud	1	5,931,390.00	Profesional de la salud	0	0.00	Profesional de la salud	0	0.00
Técnico en Informática	1	4,847,250.00	Técnico en Informática	0	0.00	Técnico en Informática	0	0.00
Asistente del Fondo de Biod	1	15,366,275.48	Asistente del Fondo de Biod	0	0.00	Asistente del Fondo de Biod	0	0.00
Oficinista	0	0.00	Oficinista	1	2,863,012.62	Oficinista	1	1,693,526.96
Unidad de Proveeduría	0	0.00	Unidad de Proveeduría	1	4,463,333.37	Unidad de Proveeduría	1	2,665,780.00
Profesional en adquisiciones	0	0.00	Profesional en adquisiciones	0	0.00	Profesional en adquisiciones	1	220,000.00
SUBTOTAL	31	213,117,158.69	SUBTOTAL	24	116,782,770.72	SUBTOTAL	16	37,892,494.33
Cargas sociales		78,150,062.09	Cargas sociales		42,824,242.02	Cargas sociales		14,020,222.90
ASOFIFO		4,630,724.60	ASOFIFO		2,779,371.81	ASOFIFO		1,037,362.88
TOTAL		295,897,945.38	TOTAL		162,386,384.55	TOTAL		52,950,080.11

Fuente: Información suministrada por el BNCR.

Como se desprende del cuadro anterior, (el cual se puede ver con más nivel de detalle en el Anexo N° 2 ya citado) se muestra la clase de puestos, el número de ellos y el salario que devengó el recurso humano contratado para el Fideicomiso en el período señalado (incluye el monto por cargas sociales así como lo correspondiente a la Asociación Solidarista - ASOFIFO-): los cuales, fueron cancelados con los recursos del Fideicomiso N° 544 y que ascendieron a la suma de $\text{¢}511.234.410,04$ (quinientos once millones doscientos treinta y cuatro mil cuatrocientos diez colones con cuatro céntimos), correspondientes a los años 2018, 2019 y el primer cuatrimestre del año 2020.

2.2 Particularidades del Contrato, las tres Adendas y las dos Modificaciones del Fideicomiso N° 544 suscrito entre el BNCR y el FONAFIFO

2.2.1. Contrato del año 1999

El 24 de agosto de 1999, el Lic. José Luis Salas Zúñiga, Presidente del FONAFIFO en ese entonces y el Lic. Jorge Campos Quesada, Ejecutivo Bancario con facultades de Apoderado General sin límite de suma del BNCR, firmaron el Contrato del Fideicomiso N° 544 ya citado. Así las cosas, en el Considerando Tercero de este Contrato, se señaló lo siguiente:

“...Que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, instauró un procedimiento administrativo en el cual se invitó a los tres Bancos Estatales a ofertar la administración de estos recursos. El único Banco que ofrece sus servicios es el Banco Nacional de Costa

Rica, cuya oferta resulta conveniente a los intereses del FONAFIFO, según recomendación de la Dirección y Junta Directiva de este Fondo...” (El subrayado no es del original)

Así pues, en el Contrato no solo se señaló que el BNCR fue el único oferente que participó en su oportunidad como Ente Fiduciario; sino también, se definieron veintiún (21) cláusulas, que versan sobre el patrimonio del Fideicomiso, la finalidad de éste, las obligaciones y atribuciones del Fideicomitente y el Fiduciario, las funciones y obligaciones de la Unidad Ejecutora (FONAFIFO), las inspecciones y auditorías, los honorarios del Fiduciario, las cargas legales del fideicomiso, la rendición de cuentas del Fiduciario al Fideicomitente, el plazo del fideicomiso, las modificaciones del contrato, la cláusula arbitral y las eventuales nulidades del contrato.

Además, con respecto al plazo del contrato, la cláusula décima cuarta contempla un plazo indefinido; ya que, no establece una fecha de vencimiento específico por cuanto se dispuso una vigencia de tres (03) años, prorrogables automáticamente por períodos iguales, lo cual hace que la duración del mismo sea de manera indeterminada. Por su parte, la cláusula décima novena se refiere a la vigencia del contrato, indicando que ésta sería a partir del refrendo por parte de la CGR.

2.2.2. Adendas

Adenda N° 1 del año 2003

El 20 de mayo del 2003, el Sr. Constantino González Maroto, en su condición de Presidente del FONAFIFO, y el Sr. Julio César Sanabria Cascante, Apoderado General del BNCR, firmaron una adenda al Contrato del Fideicomiso N° 544, estipulando dos cláusulas, entre las que se encuentra una que señaló que dicha adenda regía a partir de la aprobación por parte del Ente Contralor.

Adenda N° 2 del año 2004

El 30 de marzo del 2004, los señores González Maroto y Sanabria Cascante, firmaron una nueva adenda al Contrato de Fideicomiso N° 544, estipulando en esta ocasión tres cláusulas. Además, es importante señalar que se modificó la cláusula séptima del Contrato y le adicionó un nuevo párrafo (cabe destacar que la cláusula séptima del Contrato original es inexistente, esto por cuanto pasaron de la cláusula sexta directamente a la cláusula octava). Una de dichas cláusulas señaló que la adenda regía a partir de la aprobación de la CGR.

Adenda N° 3 del año 2007 (consignada erróneamente como Adenda N° 1)

El 24 de mayo del 2007, el Ing. Jorge Rodríguez Quirós, como Presidente de la Junta Directiva del FONAFIFO y el señor Sanabria Cascante, firmaron el Addendum N° 1 al Contrato del Fideicomiso N° 544, estipulando tres cláusulas. En la cláusula tercera (consignada erróneamente como cláusula décima), hace alusión a la vigencia del addendum

(a partir del refrendo por parte del Ente Contralor). A su vez, en el documento se consignó como Addendum N° 1, siendo lo correcto identificarla como la Adenda N° 3.

2.2.3. Modificaciones

Modificación N° 1 del año 2012

El 27 de setiembre del 2012, el señor Rodríguez Zúñiga y el Lic. Mauricio Zamora Jiménez, Apoderado General sin límite de suma del BNCR, firmaron una modificación al contrato del Fideicomiso N° 544, en donde en el “*Por Tanto*” se convino realizar la “*...modificación integral al CONTRATO DE FIDEICOMISO No. 544...*”

Es importante señalar, que esta modificación integral al contrato original realizada en el año 2012, está conformada por veintidós (22) cláusulas, las cuales cuentan con pequeñas variaciones con respecto a lo contemplado en el clausulado del Contrato original del Fideicomiso del año 1999. Así las cosas, éste define en la cláusula décima tercera el plazo del fideicomiso (por tres años) prorrogables automáticamente por períodos iguales, sin indicar la cantidad de veces que puede ser renovado; generando con ello, que el mismo posea un plazo indeterminado.

Modificación N° 2 del año 2013

El 14 de mayo del 2013, el señor Rodríguez Zúñiga y el Máster Gerardo Ulloa Castro, en su rol de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del BNCR, firmaron una modificación al Contrato del Fideicomiso N° 544, que consistía en cuatro cláusulas.

En la cláusula primera se eliminó la redacción original de la cláusula sexta del contrato sustituyéndose por otros párrafos. En la segunda se modificó la cláusula octava (inciso I punto 12) y se adjuntó un nuevo texto. En la tercera se modifica la cláusula décima y se adjuntó un nuevo texto. La cláusula cuarta señala que las disposiciones contenidas en el contrato de fideicomiso que no fueron modificadas en ese documento, continuarán siendo válidas y eficaces. A su vez, en el “*Por Tanto*” de dicha modificación, se puede apreciar textualmente lo siguiente:

“Convenimos en celebrar la presente modificación al CONTRATO DE FIDEICOMISO No. 544, suscrito el veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y nueve y sus reformas...” (El subrayado no corresponde al original)

Como se puede observar, la modificación efectuada en el año 2013 hace referencia al contrato del año 1999, el cual se había dejado sin efecto al realizarse la modificación integral realizada al contrato en el año 2012; con lo que, se generaron una serie de dudas sobre cuál era el contrato que se encuentra vigente. Así las cosas, mediante oficios AI-059-2020 del 25 de mayo del 2020, girado a la Licda. Lourdes Fernández Quesada, Directora de Fideicomisos del BNCR y AI-064-2020 del 28 de mayo del 2020, girado al FONAFIFO, se les

consultó que indicaran cuál contrato se encontraba vigente, ya sea el suscrito en el año 1999 o bien, la modificación integral realizada en el año 2012.

Así pues, como respuesta el BNCR mediante oficio FID-2237-2020 ya citado, señaló que “...Para todos los efectos el clausulado vigente es el de fecha 27 de septiembre del 2012...El contrato actual y vigente es el de septiembre del 2012...”. Por su parte, el FONAFIFO mediante su oficio DG-OF-082-2020 del 24 de junio del 2020 y su adjunto, manifestó que “...he de señalarle que es la modificación del cambio integral suscrita el 27 de febrero (sic) del año 2012 y las modificaciones posteriores...El contrato de Fideicomiso, ha sido un continuo desde su versión inicial en 1999...de acuerdo con esto la reforma integral del año 2012 es una continuidad de la versión del año 1999...”.

2.3 Refrendo de la Contraloría General de la República

En oficio N° 11563 (DAJ-2049) del 11 de octubre de 1999, que girara el Lic. Elías Delgado Aiza, Subdirector General del Área de Contratos de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la CGR en ese entonces al señor Rodríguez Zúñiga, Director Ejecutivo del FONAFIFO, le señaló que el contrato del Fideicomiso N° 544 no requería el refrendo de la CGR, de conformidad con el análisis realizado por ese Órgano Contralor, siendo que:

“...al otorgar al FONAFIFO personalidad jurídica instrumental, el legislador buscó que sus recursos no se encuentren afectos a determinadas regulaciones que en general son aplicables a los fondos del Gobierno Central, para que de esa forma se pueda cumplir con los fines de la Dependencia de una manera más ágil; lo cual no significa la ausencia de controles o de fiscalización, sino que éstos se presentan de otra manera diferente a las de los órganos que se encuentran sujetos al Presupuesto Nacional...

Así las cosas, al contar el FONAFIFO con personalidad jurídica instrumental, su presupuesto no pertenece al Presupuesto Nacional, lo cual aunado a las consideraciones ya expuestas respecto de las competencias de esta Contraloría en relación con el refrendo de contratos, nos lleva al criterio de que el contrato remitido no requiere la aprobación contralora, por lo que será de exclusiva responsabilidad del FONAFIFO el verificar la conformidad de lo pactado con el ordenamiento jurídico, todo ello claro está, sujeto al control posterior que eventualmente puede ejercer esta Contraloría General...” (El subrayado no corresponde al original)

Así pues, se logró documentar que el contrato del Fideicomiso N° 544, sus Adendas y Modificaciones no cuentan con el refrendo Contralor (a su vez, no consta evidencia a la Auditoría Interna del MINAE de que se haya objetado en alguna ocasión por parte de la CGR la inexistencia del Refrendo Contralor en tales documentos); además, es importante mencionar que en la cláusula séptima “*Del Presupuesto del Fideicomiso*” del contrato vigente (2012) señala que el FONAFIFO deberá elaborar en coordinación con el BNCR y someter a aprobación de la CGR los presupuestos ordinarios y extraordinarios del fideicomiso, los cuales ese Órgano ha autorizado en los últimos veinte años.

Otro aspecto importante que debe ser señalado, es el hecho de que el Contrato de Fideicomiso N° 544 se firmó el 24 de agosto del año 1999; es decir, aproximadamente dos (02) meses antes de que fuera emitido el oficio DAJ-2049 del 11 de octubre de 1999 ya citado, en el cual hasta ese momento se conoció el criterio del Órgano Contralor donde eximió de Refrendo al FONAFIFO.

2.4 Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos

El Ente Contralor facilitó a las Auditorías Internas la herramienta denominada “*Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos*”, con el propósito de realizar un diagnóstico relacionado con los fideicomisos que están llevando a cabo las Entidades del Sector Público; entre los que se encuentra el caso particular del Fideicomiso N° 544.

Así pues, tomando en consideración la importancia que reviste el determinar los antecedentes jurídicos de los instrumentos técnicos a utilizar y que deben estar apegados a una norma jurídica o técnica para su aplicación y en atención al principio de legalidad, la Auditoría Interna en oficio AI-075-2020 ya citado, le solicitó a la CGR que indicara cuál era la base normativa específica que respaldaba la “*Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos*”, o en su defecto, que señalara si ésta obedecía a “*Mejores prácticas*”; lo anterior, por cuanto, el Fideicomitente y el Fiduciario estaban cuestionando las preguntas que se le formularon (derivadas de dicha herramienta) y alegaban no estar incumpliendo ninguna norma jurídica por no contar con algunos de los aspectos ahí señalados.

Así pues, como respuesta el Órgano Contralor manifestó en oficio 11337 (DFOE-EC-0762) ya citado, que dicha herramienta es “...una guía para la ejecución del estudio de auditoría solicitado, se elaboró a partir de la legislación aplicable, así como las mejores prácticas para la gestión de fideicomisos definidas tanto a nivel nacional como internacional” y adjuntó adicionalmente, un listado de documentos atinentes a este último tema -mejores prácticas-, y que fueron desglosados en el apartado de criterios de auditoría aplicables. (El subrayado no corresponde al original).

Así las cosas, la Herramienta Metodológica de cita, consta de un total de diecinueve (19) preguntas, desglosadas por las diferentes etapas del ciclo de vida del Fideicomiso y que así fueron definidas por el Ente Contralor, siendo éstas:

- A. Estructuración y Formalización. Este apartado contempla dos riesgos posibles, siendo éstos:
 - Riesgo operativo relacionado con las debilidades en el Sistema de Control Interno en la administración del fideicomiso.
 - Riesgo de incumplimiento de los objetivos del fideicomiso.
- B. Planificación. Este apartado contempla dos riesgos posibles, siendo éstos:
 - Riesgo administrativo sobre debilidades evidenciadas en la planificación del fideicomiso (funciones y seguimiento de beneficios).

- Riesgo financiero relacionado con la gestión financiera sobre la comisión administrativa, los flujos de caja por cartera de activos, saldos adeudados, estudios crediticios y condonación de deudas.
- C. Operación. Este apartado contempla dos riesgos posibles, siendo éstos:
- Riesgo operativo relacionado con el establecimiento de normativa sobre contratos y convenios con las empresas.
 - Riesgo administrativo sobre la efectiva rendición de cuentas, así como la identificación del fideicomisario.
- D. Cierre. Este apartado contempla un riesgo posible, siendo éste:
- Riesgo de incumplimiento de traslado de beneficios del fideicomiso.

De conformidad con lo anterior, a continuación se detallan los resultados obtenidos con la aplicación de la herramienta en mención. Así pues, la Auditoría Interna realizó las consultas pertinentes mediante oficios AI-059-2020 y AI-077-2020 (girados al BNCR), AI-064-2020 y AI-076-2020 (remitidos al FONAFIFO), y los mismos fueron atendidos en ese mismo orden en oficios FID-2237-2020 ya citado, FID-2746-2020 del 18 de julio del 2020, DG-OF-082-2020 ya mencionado, DG-OF-091-2020 del 16 de julio del 2020 y DG-OF-109-2020 del 03 de setiembre del 2020, todos con sus anexos correspondientes constando las respuestas de ambos. Además, se cuenta con varios correos electrónicos remitidos solicitando información, así como aquellos recibidos con las respuestas o documentación respectivas.

Adicionalmente, se informa que las preguntas se plantearon textualmente al BNCR y al FONAFIFO, tal y como se encuentran detalladas en dicha herramienta.

A. Estructuración y Formalización

I. Pregunta N° 1: Se dispone de un Contrato y adendas (si aplica) del fideicomiso.

R⁴⁶/BNCR

La Auditoría Interna del MINAE en reunión sostenida el 12 de mayo del 2020 con personeros del BNCR y posterior remisión vía oficio, les detalló y entregó el contrato, las tres adendas y las dos modificaciones, solicitándole que indicaran si existían o no, otros documentos complementarios a éstos. Como respuesta, dicha Entidad Bancaria manifestó que *“...no existen documentos contractuales o adendas adicionales a los citados.”*

R/FONAFIFO

Mediante correo electrónico del 15 de abril del 2020 (07:30 horas) se solicitó al FONAFIFO la remisión de la documentación referente al contrato y sus adendas. Como respuesta, mediante correo electrónico del 20 de abril del 2020 (12:09 horas) remitió copia del contrato, las tres adendas y las dos modificaciones.

⁴⁶ Respuesta.

“Resumen de la pregunta I.”

Sí se encuentra razonablemente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta, pues sí cuenta con un contrato, tres adendas y dos modificaciones, los cuales fueron entregados (documentación de respaldo) por el FONAFIFO y forman parte de la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

- II. Pregunta N° 2:** El fideicomitente dispone de documentación de respaldo sobre el análisis legal, técnico y operativo que justifiquen la conformación del fideicomiso.

R/BNCR

No consultado, pues la fundamentación jurídica para la creación del Fideicomiso se encuentra en la Ley N° 7575 y su Reglamento.

R/FONAFIFO

Al respecto no se le consultó al FONAFIFO lo establecido en esta pregunta pues durante la investigación, la Auditoría Interna logró verificar que el respaldo legal, técnico y operativo para la conformación del Fideicomiso N° 544 se encuentra en la Ley N° 7575 y su Reglamento. Adicionalmente, con base a lo anterior se elaboró el Contrato, las Adendas y las Modificaciones; así como, en los siguientes documentos confeccionados por el FONAFIFO:

- i. Reglamento de Contrataciones del FONAFIFO con recursos del Fideicomiso N° 544 FONAFIFO-BNCR (2012).
- ii. Procedimiento para el trámite y aprobación del crédito forestal, Versión 02.
- iii. Reglamento de Crédito Forestal de FONAFIFO.
- iv. Reglamento de Crédito Forestal de FONAFIFO 2020. Aprobado en Acuerdo Tercero de la Sesión Ordinaria 02-2020 de la Junta Directiva del FONAFIFO, celebrada el 12 de febrero del 2020 a las 09:00 a.m.
- v. Marco Orientador. Sistema de Control Interno. Sesión ordinaria celebrada a las 9:00 a.m. del 26 de febrero del 2019.
- vi. Política de valoración de riesgos del FONAFIFO. Sesión ordinaria celebrada a las 9:00 a.m. del 26 de febrero del 2019.
- vii. Plan Estratégico de Abordaje del Sistema de Control Interno, período 2015-2018.

Como complemento a lo anterior, la Auditoría Interna consultó al BNCR y al FONAFIFO que indicaran en qué consistían los Reglamentos de Crédito Forestal y Contratación que deben ser ejecutadas por el Fiduciario; señalando en lo que interesa, lo siguiente:

R/BNCR

“El reglamento de crédito tiene como objetivo es (sic): ‘El objetivo principal del Programa de Crédito de FONAFIFO es fomentar el desarrollo integral de los (as) micro, pequeños (as) y medianos (as) productores y productoras forestales, favoreciendo la democratización económica, el desarrollo regional, los encadenamientos entre sectores económicos y el mejoramiento en la calidad de vida, incluyendo a aquellas personas propietarias de tierras con bosques, plantaciones forestales y sistemas agroforestales, comerciantes, personas propietarias de industrias de transformación primaria y secundaria de bienes y servicios forestales y agroforestales.’ Se adjunta, el reglamento de crédito para lo que corresponda...En temas de contratación la Fideicomitente es la que se encarga de ejecutar la labor.”

R/FONAFIFO

“En cuanto a los reglamentos de crédito, son aprobados por la Junta Directiva de FONAFIFO y marcan todos los procesos y procedimientos para otorgar y dar seguimiento a los créditos aprobados. Se adjunta Reglamento anterior y actual de crédito. En cuanto al ‘Reglamento de Contrataciones del FONAFIFO con recursos del Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR’ Es un reglamento interno, en el cual se establecen responsabilidades, procedimientos y aspectos de control en cuanto a la gestión de contrataciones sustentadas con recursos del Fideicomiso. Se adjunta.”

“Resumen de la pregunta II.”

Sí se encuentra razonablemente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta, pues sí cuenta con la normativa antes citada (Ley N° 7575 y su Reglamento), un contrato, las adendas, las modificaciones y los documentos anteriormente citados; algunos de ellos fueron entregados por el BNCR (Reglamento de Crédito Forestal) y todos los demás señalados fueron entregados (documentación de respaldo) por el FONAFIFO y forman parte de la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

- III. Pregunta N° 3:** Se encuentra formalmente establecido un procedimiento de control a realizar por el fideicomitente en cada etapa del ciclo de vida del fideicomiso.

R/BNCR

“...Un primer nivel de control viene dado por el área de aprobación de presupuestos de la Contraloría General de la República, así como por las auditorías que esta entidad puede realizar.

Por otro lado, en la cláusula décima del contrato de fideicomiso se establece en cuanto inspecciones y auditorías la existencia de libros y documentos contables a disposición del Fideicomitente.

También es muy relevante la existencia de reglamentos operativos muy claros para la funcionalidad del fideicomiso... Existen los siguientes reglamentos y/o procedimientos, mismos que se adjuntan a este documento". (El subrayado y destacado no corresponden al original)

Adicionalmente, el BNCR adjuntó un listado conteniendo ciento cuarenta y ocho (148) procedimientos, guías de trabajo, anexos, registros y ciclo de gestión, los cuales se presentan con detalle en el Anexo N° 3⁴⁷.

Además, cabe destacar que dicha Entidad Bancaria fue omisa en brindar esta información desglosada para cada una de las etapas del ciclo de vida del Fideicomiso. Así pues, con relación al concepto de "ciclo de vida del Fideicomiso" el BNCR lo entiende como si se tratara del plazo de vigencia del contrato, lo cual es contrario a lo que define la CGR, que lo estructura en cuatro etapas (Estructuración y Formalización, Planificación, Operación y Cierre).

Así las cosas, el BNCR señaló que "...Si es el plazo ya lo contestamos anteriormente."

R/FONAFIFO

"Efectivamente el Fideicomitente o sea el Fonafifo cuenta con prácticas para valorar el desempeño del Banco Nacional de Costa Rica, en el cumplimiento de sus obligaciones, como fiduciario. Entre estas prácticas están las auditorías que periódicamente se practican al Fideicomiso (entre las que incluye el cumplimiento de cláusulas y objetivos del fideicomiso), a lo cual Fonafifo pone especial cuidado a las cartas de gerencia y a las recomendaciones cuando corresponde. Otra práctica de control y supervisión lo ejecutan las diferentes Direcciones de Fonafifo, quienes reciben los servicios directos del Banco Nacional, estas estructuras llevan el control permanente del cumplimiento de las obligaciones fiduciarias y la calidad del servicio. Por otro lado, está el tema de informes y reportes que remite el Banco Nacional con periodicidad como por ejemplo estados financieros, estados de cuentas, entre otros. Por último, Fonafifo cuenta con su Contraloría de Servicios, la cual puede recibir quejas de los usuarios, no solo de Fonafifo, sino que del Fiduciario.

No consideramos necesario ni oportuno formalizar estas prácticas en procedimientos complejos y engorrosos, por la simple razón de que no están señalados como obligatorios por ninguna normativa vigente, siendo que el resultado será igual al que se genera hoy día con las prácticas establecidas.

Es importante señalar que estos aspectos están incluidos en la cláusula décima del contrato que dispone literalmente:

⁴⁷ Extracto del oficio FID-2746-2020 ya citado.

DECIMA: “EL FIDUCIARIO, se compromete a mantener a disposición del FIDEICOMITENTE y de quien este designe – en todo momento y oportunidad – los libros y demás documentos contables, en donde se registren las operaciones DEL FIDEICOMISO.

EL FIDEICOMITENTE, o quien este designe podrá inspeccionar por las vías que considere necesarias los procedimientos utilizados por el fiduciario en relación con la administración y manejo del fideicomiso...

Recordemos también que el fideicomiso cuenta con un Presupuesto debidamente aprobado por la Contraloría, quien anualmente exige para estos fines una serie de supuestos incluyendo los procesos formulación y de ejecución presupuestaria, siendo este elemento el mecanismo de control por excelencia. Todo este proceso de formulación y ejecución presupuestaria está debidamente documentada. Cabe añadir que esta figura está regulada en la cláusula séptima del respectivo contrato de Fideicomiso.”

Así las cosas, la cláusula séptima del contrato vigente, expresa que el presupuesto del Fideicomiso debe ser aprobado por la CGR, en donde éste “...no podrá realizar ningún gasto o desembolso que no esté debidamente presupuestado y aprobado de forma previa...”

Cabe destacar que con relación al concepto de “ciclo de vida del Fideicomiso” el FONAFIFO (al igual que el BNCR) también lo entiende como si se tratara del plazo de vigencia del contrato, señalando sobre este particular, lo siguiente:

“...En cuanto...cuál es el ‘ciclo de vida’ fideicomiso, he de manifestarle que...esta terminología no es acorde con la normativa vigente, que regula los fideicomisos, no obstante, asumo que se refiere al plazo de vigencia del contrato...

No consideramos necesario ni oportuno formalizar estas prácticas en procedimientos complejos y engorrosos, por la simple razón de que no están señalados como obligatorios por ninguna normativa vigente, siendo que el resultado será igual al que se genera hoy día con las prácticas establecidas”. (El subrayado no corresponde al original)

“Resumen de la pregunta III.”

Sí se encuentra razonablemente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta, pues como se puede observar los procedimientos de control indicados tanto por el BNCR como por el FONAFIFO definen los procedimientos a utilizar; sin embargo, no los detallan para cada etapa del ciclo de vida del fideicomiso, tal y como así lo establece el Ente Contralor en su herramienta.

- IV. Pregunta N° 4:** El fideicomitente realizó una valoración del costo/beneficio de la conformación del fideicomiso con respecto a otras opciones para cumplir con el objetivo, donde se consideró al menos: la capacidad gerencial operativa y estructural del fiduciario, experiencia en el tema, razonabilidad de la comisión de fiducia.

R/BNCR

“...esta pregunta debe dirigirse al Fideicomitente, podemos comentar que como Fiduciarios fuimos requeridos inicialmente de una propuesta con gran cantidad de requisitos.”

R/FONAFIFO

“...en el año 1999 se realizó un concurso para administrar los recursos, invitándose a los bancos estatales. El único que presentó oferta fue el Banco Nacional de Costa Rica. El BNCR fue el adjudicado obteniendo una puntuación de 91 puntos de 100.

En dicho concurso se valoró:

- *Solidez del ente oferente:*
 - *Estabilidad dentro del sistema financiero estatal*
 - *Posición a nivel bancario de acuerdo a clasificaciones de entidades reconocidas.*
 - *Posición en el manejo de fideicomisos*
 - *Relación activos – Pasivos – Patrimonio*

- *Experiencia:*
 - *Experiencia en administración de fideicomisos*
 - *Experiencia en fideicomisos de carácter agrícola o forestal*

- *Servicios Ofrecidos.*

- *Estructura de costos propuestas.*

Es importante señalar que todo el proceso de contratación fue presentado a la Junta Directiva del Fonafifo y está en la sesión 11-99 del 10 de junio de 1999 acordó:

‘ACUERDO OCTAVO:

- a) *Realizar la apertura de un Fideicomiso con el Banco Nacional de acuerdo a las ofertas presentadas.*
- b) *Comisionar a la Asesoría Legal y a la Unidad Ejecutora de Fonafifo para confeccionar el borrador del contrato de fideicomiso y que sea analizado y aprobado por la Junta directiva’...se realizó un concurso, el cual fue adjudicado al BNCR”. (El subrayado no es del original)*

Además, el FONAFIFO remitió un documento denominado “Contratación de Servicios Fiduciarios” que fue elaborado en el mes de junio del año 1999 y en éste se incluyó: el objetivo; los factores de valoración y sus respectivos porcentajes y dentro de éstos se detallan aspectos relacionados con la solidez del Ente oferente, la experiencia en la administración de fideicomisos, la experiencia en fideicomisos de carácter agrícola o forestal, los servicios ofrecidos y la estructura de costos propuestas; garantías; ofertas recibidas; evaluación de las ofertas; resultados y finalmente las conclusiones y las recomendaciones.

Ahora bien, con respecto a si se determinó o no la “razonabilidad del costo de fiducia” en su oportunidad (año 1999), el FONAFIFO señala que “...Los costos por los servicios fiduciarios del Banco Nacional de Costa Rica, de acuerdo al anexo, cuadro 3, son menores que los del actual fiduciario (BANCOOP)...”. Por otra parte, es importante destacar que no consta evidencia a la Auditoría Interna que asegure que la comisión cobrada por el BNCR haya sido definida con base a alguna estructura de costos en la que pueda incurrir el Ente Bancario para su gestión de fiducia.

Así las cosas, en dicho documento citado, se consignó en el punto 3 “Factores de Valoración y sus porcentajes”, con los cuales las ofertas de fiducia serían evaluadas; para lo cual, en el punto 3.4 denominado “Estructura de costos propuesta”, se indicó que:

“Se asignará 30 puntos a este factor de la siguiente manera. La oferta de menor costo de administración tendrá el mayor puntaje. El puntaje se calcula de acuerdo con la razón del costo menor de administración ofrecido entre el costo de la oferta, está razón se multiplica por 30. El costo se estipula en porcentaje de acuerdo con el patrimonio”.

$$\text{Puntos: } \frac{\text{Precio menor}}{\text{Precio considerado}} * 30$$

No obstante lo anterior, ese documento en el punto 7 “Resultados”, contempla en el acápite 7.4 “Estructura de costos propuestas” que: “Por ser la única oferta presentada se le asigna al Banco Nacional los 30 puntos”.

Así pues, al existir un concurso en donde se presentó solo una oferta, se evidenció que la comisión fue pactada en el clausulado del contrato del año 1999 y que fue fijada en “...un 1% anual, sobre el promedio ponderado de los saldos diarios del capital fideicometido...”; posteriormente, con la modificación integral del contrato realizada en el año 2012, se pactó en la cláusula décima primera, que el Fiduciario recibiría por sus servicios la suma de ¢8.500.000,00 (ocho millones quinientos mil colones netos) mensualmente, cuyo monto será “...ajustado automáticamente año a año según el Índice de Precios al Consumidor (IPC)...”; razón por la que, solo contractualmente podrían modificarse eventualmente los montos establecidos.

Ahora bien, con respecto al concepto denominado como “razonabilidad del costo”, es un aspecto que puede ser interpretado de manera subjetiva, tomando en consideración que en este caso concreto, no se cuenta con una base normativa o técnica que sirva de punto de referencia o comparación para comprobar la existencia de un estándar definido (o un estándar de mercado) y de ahí poder emitir criterio de si existe o no, dicha razonabilidad; ya que el único dato con el cual se comparó la comisión bancaria en el año 1999, fue entre el BNCR-BANCOOP.

Adicionalmente, el documento “Contratación de Servicios Fiduciarios” citado, entre otros aspectos indicó:

“...1. El Banco Nacional es el único ofertante para administrar fiduciariamente los recursos del FONAFIFO, presentando todos los requisitos solicitados en el tiempo establecido. Sin embargo, no indicó la vigencia de la oferta.

2. Teniendo en cuenta todos los ítems valorados el Banco Nacional obtuvo un puntaje total de **91 puntos**, de los 100 posibles.

3. Tomando en consideración la magnitud de recursos que administra el FONAFIFO y la posibilidad de su incremento en el futuro cercano es necesario propiciar la contratación de servicios fiduciarios a una institución de reconocida capacidad y experiencia.

4. Actualmente se tienen recursos fideicometidos con BANCOOP por más de 1.600 millones, y debido a la intervención realizada por parte de la SUGEF y respetando el procedimiento para la contratación de un nuevo ente fiduciario, en el cual solo el Banco Nacional de Costa Rica se presentó como oferente, se considera que el traslado de dichos recursos a ese ente, estaría respaldado por un Banco de solvencia y reconocimiento nacional e internacional.

5. Los costos por los servicios fiduciarios del Banco Nacional de Costa Rica, de acuerdo al anexo, cuadro 3, son menores que los del actual fiduciario (BANCOOP).

6. La Unidad Ejecutora del FONAFIFO, una vez analizada toda la información pertinente y en concordancia con lo expresado por la Junta Directiva y considerando que se ha tenido experiencias anteriores, con el Banco Nacional y BANCOOP R.L., se permite recomendar la contratación de los servicios fiduciarios al BANCO NACIONAL DE COSTA RICA, para la administración de los recursos tanto de Crédito como para el Pago de Servicios Ambientales.

7. Se recomienda a la Junta Directiva gestionar por lo menos la apertura de dos fideicomisos en el Banco Nacional. Uno de ellos será para el otorgamiento de créditos y el otro para el Pago de Servicios Ambientales.” (El subrayado y el destacado no corresponden al original).

Además, de forma complementaria al análisis realizado por el FONAFIFO en dicho documento, se indicó en el punto 7.1 “Solidez del Ente Oferente”, lo siguiente:

“...Al respecto se debe indicar que el Banco Nacional de Costa Rica a través de los años ha estado en las mejores posiciones del ranking de instituciones bancarias, las cuales han sido publicados en revistas especializadas como ‘Actualidad Económica’ y el ‘Financiero’...

Lo mencionado en párrafos anteriores demuestra la solidez y reputación que goza el Banco Nacional en el sistema financiero nacional e internacional.” (El subrayado no corresponde al original)

Así las cosas, adicionalmente como parte de los procedimientos de auditoría, se le solicitó al FONAFIFO que remitiera las copias de las cartas de invitación realizadas a los diferentes Bancos Estatales para concursar en el año 1999 para la Administración del Fideicomiso y

remitiera a su vez, una copia del Acta de la Sesión 11-99 del 10 de junio de 1999 de la Junta Directiva.

Como respuesta, dicho Órgano señaló que “...*Con relación a la contratación del Fideicomiso 544 no pudimos localizar el archivo del proceso de concurso, toda vez que es una contratación que se realizó hace 22 años...*”; es decir, no adjuntaron las cartas en mención.

Cabe destacar que dicho concurso fue del conocimiento y autorización de la Junta Directiva del FONAFIFO, según consta en las siguientes actas:

- Acta N° 9-99, del 10 de mayo de 1999, según punto b) del acuerdo tercero.
- Acta N° 10-99, del 17 de mayo de 1999, según punto b) del artículo N° 4.
- Acta N° 11-99, del 10 de junio de 1999, según los puntos 6.2 del acuerdo sexto y los puntos a) y b) del acuerdo octavo.

A su vez, la Auditoría Interna logró corroborar que la Administración del Fideicomiso se le otorgó al BNCR de conformidad a lo indicado en el Acta N° 11-99 de la Sesión de la Junta Directiva del FONAFIFO ya citada.

“Resumen de la pregunta IV.”

Sí se encuentra razonablemente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta, por cuanto al ser el BNCR el único oferente, no fue posible elaborar un comparativo de costo-beneficio con otros Bancos; sin embargo, sí se efectuó dicho cotejo con lo que en su momento se encontraba cobrando el BANCOOP que era el Órgano Financiero que en su oportunidad era el Fiduciario de dicho Fideicomiso. A su vez, el FONAFIFO elaboró para la escogencia del nuevo Fiduciario el documento denominado “*Contratación de Servicios Fiduciarios*” y con base a éste se analizó la oferta y el proceso de contratación, en donde finalmente la Junta Directiva de FONAFIFO le dio la aprobación y acordó realizar el Fideicomiso con el BNCR mediante Sesión 11-99 del 10 de junio de 1999, lo cual se concretó finalmente con la elaboración del contrato respectivo.

Cabe destacar, que con la entrega del documento citado en el párrafo anterior (documentación de respaldo), la Auditoría Interna posee la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

- V. Pregunta N° 5:** Para la selección del Fiduciario, el fideicomitente realizó un análisis comparativo de distintas ofertas en el que se consideró la capacidad gerencial operativa y estructural del fiduciario, experiencia en el tema, razonabilidad de la comisión de fiducia.

R/BNCR

“Esta pregunta debe dirigirse al Fideicomitente.”

R/FONAFIFO

“Como se mencionó en la pregunta 27 se realizó un concurso el cual fue adjudicado al Banco Nacional de Costa Rica. Ver documentación adjunta”.

Cabe señalar que con respecto a la documentación adjunta, se refiere al documento denominado *“Contratación de Servicios Fiduciarios”* (Junio 1999) ya citado.

“Resumen de la pregunta V.”

Se encuentra parcialmente implementada con lo indicado específicamente por la CGR en su herramienta, pues tal y como se señaló en la pregunta IV, el BNCR participó como oferente único; razón por la cual, no se pudo realizar un análisis comparativo de ofertas. Ahora bien, a pesar de que no se pudo efectuar este procedimiento, existe la particularidad que debe ser considerada y es el hecho de que existió un único oferente. Además, es pertinente señalar que las preguntas IV y V son complementarias, en donde, en la respuesta IV se señaló que en el documento *“Contratación de Servicios Fiduciarios”* se analizaron los aspectos relacionados con la solidez del Ente Oferente, la experiencia en la administración de fideicomisos, la experiencia en fideicomisos de carácter agrícola o forestal, los servicios ofrecidos, la estructura de costos propuesta, entre otros.

Cabe destacar, que con la entrega de la documentación recibida (documentación de respaldo), la Auditoría Interna posee la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

Riesgo posible:

De acuerdo a los resultados obtenidos en las cinco (05) preguntas anteriores y de conformidad con la herramienta metodológica facilitada por la CGR, se denotó que el Fideicomitente dispone de un contrato, de tres adendas y dos modificaciones, así como de normativa específica que justifican la conformación de un fideicomiso. Además, se cuenta con los procedimientos de control pero no están desglosados por cada una de las etapas del ciclo de vida del fideicomiso, pues tanto el BNCR como el FONAFIFO incluso desconocen dicha estructuración.

Por otra parte, el FONAFIFO no realizó una valoración de costo-beneficio de la conformación del fideicomiso con respecto a la experiencia con otras instituciones que administran fideicomisos; ya que, la única entidad que participó fue el BNCR.

Por lo antes expuesto, y tomando en consideración que de las preguntas de la 1 a la 5 de la *“Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos”*, se encuentra que 4 de ellas sí cumplen y 1 cumple parcialmente; razón por la que, no consta evidencia de que exista un presunto riesgo operativo relacionado con las debilidades en el Sistema de Control Interno en la administración del fideicomiso definido por la CGR en este apartado.

VI. Pregunta N° 6: El fideicomitente dispone de la regulación y procedimientos para el finiquito del fideicomiso.

R/BNCR

“No existe ni en éste ni la gran mayoría de fideicomisos, un procedimiento de finiquito propiamente dicho.

La cláusula décima tercera del contrato de fideicomiso dispone que las partes se reservan el derecho de resolver unilateralmente el contrato por razones de conveniencia, o bien por concurrir alguna de las causales del artículo 659 del Código de Comercio.

Al darse una de esas circunstancias, las partes deben formular de común acuerdo un contrato de finiquito.” (El subrayado no corresponde al original)

A pesar de lo anterior, el BNCR remitió un listado (que se puede ver con detalle en el Anexo N° 3 ya mencionado y así indicado en la pregunta N° 3) y se logró corroborar que existen dos (02) procedimientos y tres (03) registros relacionados con el finiquito, siendo éstos:

- 1- PR069RP23: Procedimiento para finiquitar fideicomisos.
- 2- PR070RP23: Determinar la responsabilidad de cada área finiquitos de Fideicomisos (procedimiento).
- 3- RE05-PR069RP23 Formulario de finiquito lista de chequeo (registro).
- 4- RE04-PR069RP23 Contrato de Finiquito (registro).
- 5- RE03-PR069RP23 Solicitud de finiquito (registro).

Como se puede observar el Fiduciario posee procedimientos para el finiquito de fideicomisos.

R/FONAFIFO

“Sí, efectivamente el Contrato de fideicomiso puede concluir por tres posibles situaciones:

1. *Vencimiento del plazo y que una o ambas partes no deseen prorrogar el mismo.*
2. *Incumplimiento de cualquiera de las partes a sus obligaciones.*
3. *Mediante solución unilateral.*

Estos supuestos están contenidos en la cláusula décima tercera “Del plazo del Fideicomiso”, en la décima quinta “De la cláusula arbitral”, así como lo dispuesto en el Capítulo 12 del Código de Comercio.

Vale señalar que la cláusula décima tercera del Contrato de Fideicomiso en su último párrafo dispone:

'A la terminación del presente contrato, por cualquiera de las causas anteriormente descritas, el Fiduciario entregará el Patrimonio Fideicometidos al Fideicomitente, conforme a las instrucciones que reciba de este'...

...sí se incluyó la normativa en el contrato, a nuestro juicio no se requiere mayor reglamentación o procedimientos especiales, recordemos que estamos en presencia de dos entes de derecho público, seguidos por normativa común, sobretodo en el tema de manejo de Fondos Públicos. Adicionalmente, el BNCR está regulado por la SUGEF." (El subrayado no corresponde al original)

Por otra parte, analizando el contrato se logró verificar que en la cláusula décima primera establece que "...En caso de no llegarse a un acuerdo entre las partes, con relación al monto de los honorarios, cada una en forma unilateral podrá tener por resuelto el presente Contrato de Fideicomiso..." (El subrayado no corresponde al original)

Además, en la cláusula décima tercera se manifiesta que el plazo del fideicomiso es por un período de tres (03) años prorrogables automáticamente por períodos iguales y "...las partes se reservan el Derecho de resolver unilateralmente por razones de conveniencia en cualquier etapa de vigencia del CONTRATO, para lo cual deberá comunicar lo pertinente a la otra parte con al menos tres meses de antelación, a la fecha en que se tendrá por resuelto el mismo..." (El subrayado no corresponde al original)

Continúa señalando esta cláusula que el BNCR entregará al FONAFIFO el patrimonio fideicometido de acuerdo a las instrucciones que le remita este último.

Como se puede observar, de las cláusulas antes mencionadas, tanto el BNCR como el FONAFIFO tomaron en consideración las situaciones en las cuales se debía poner fin al contrato; sin embargo, ninguna cláusula establece específicamente lo relacionado con la regulación y el procedimiento para el finiquito del mismo.

"Resumen de la pregunta VI."

Se encuentra parcialmente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta metodológica. Cabe destacar que si bien no existe un procedimiento entre el BNCR y FONAFIFO específicamente para el finiquito del fideicomiso, sí existen cláusulas contractuales así como procedimientos y registros del BNCR que pueden dar por terminado el contrato en cualquier momento.

Cabe destacar, que con la entrega de la documentación recibida (documentación de respaldo), la Auditoría Interna posee la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

VII. Pregunta N° 7: Las partes han establecido mecanismos sancionatorios por incumplimiento de obligaciones del fiduciario, fideicomitente y fideicomisario.

R/BNCR

“No en especial, proceden los lineamientos dados por el Código de Comercio y Código Penal.”

A la vez se le consultó si se habían dado incumplimientos contractuales por parte del Fideicomitente e indicara cuáles eran. Como respuesta, manifestó lo siguiente: *“No, únicamente cambios en el quehacer en relación al Fideicomiso para irlos adaptando a las necesidades y normas vigentes.”*

R/FONAFIFO

“Efectivamente, como es propio de un contrato, se establecieron disposiciones ante incumplimiento de obligaciones, por parte de cualquiera de las partes. En primer término, el contrato tiene cláusulas donde se describe con detalle los derechos y obligaciones, así, por ejemplo, a la cláusula quinta para el Fideicomitente, la cláusula octava y novena para el Fiduciario. Para la resolución de diferencias y controversias se dispuso el proceso arbitral en la cláusula quinta⁴⁸.”

Demás está decir que el Código Civil y de Comercio, establece una serie de normativa relacionada al cumplimiento de los contratos, que rige al contrato de Fideicomiso 544, aun cuando ni siquiera se señale.”

Además, se le consultó que indicara si se habían dado o no incumplimientos contractuales por parte del Fideicomitente o del Fiduciario e indicara cuáles eran, cómo se resolvieron y qué medidas tomó el Fiduciario y el Fideicomitente al respecto. Como respuesta, FONAFIFO indicó lo siguiente:

“Sí se han detectado incumplimientos menores, señalados por las auditorias efectuadas a lo largo del tiempo, las cuales se ha pedido al Banco Nacional de Costa Ricas su corrección inmediata.

También con el esquema de control ejecutado por las diferentes Direcciones, han existido pequeños mal entendidos, o a veces disputas técnicas, contables o de gestión, sin embargo, las mismas se han resuelto, mediante buena comunicación de las partes y disposición para su resolución. El mecanismo de resolución de conflictos solo ha sido utilizada en una ocasión en el año 2005, pues se dio una diferencia de criterio legal sobre la liquidación de unas participaciones en fondos de inversiones. En esta oportunidad se resolvió a favor de FONAFIFO y los recursos en discusión fueron retribuidos al Fideicomiso.”

Así las cosas, la modificación integral del contrato de fideicomiso realizada en el año 2012 (contrato vigente) que fue suscrito entre el FONAFIFO-BNCR para el Fideicomiso N° 544,

⁴⁸ Nótese que la Cláusula Arbitral se encuentra contemplada en la Décima Quinta del contrato (2012) y no en la quinta como erróneamente se indicó.

posee cláusulas específicas donde se identifican claramente las responsabilidades del Fiduciario y el Fideicomitente (que a su vez, también es Fideicomisario), lo cual se consigna en las cláusulas quinta (para el Fideicomitente) y las cláusulas octava y novena (para el Fiduciario); así como también, el contrato de cita posee además, la cláusula décima cuarta (límites de la responsabilidad del fiduciario) y la cláusula décima quinta (cláusula arbitral).

Por su parte, el Código de Comercio, en el Libro Segundo, Título I “Obligaciones y Contratos”, (artículos 411 y siguientes), contempla en el Capítulo I las “Disposiciones Generales” que regirán a los contratos en mención.

Además, es relevante destacar que la cláusula novena del contrato de cita, señala que “El Fiduciario, además de las responsabilidades que le imponen las normas jurídicas vigentes y el presente contrato responderá ante el Fideicomitente, de cualquier pérdida en perjuicio del Patrimonio Fideicometido, que fuese ocasionada por su culpa o negligencia, en cuanto a la administración y manejo del Fideicomiso, tal y como establece el artículo 647 del Código de Comercio, siguientes concordantes...” (El subrayado no es del original)

“Resumen de la pregunta VII.”

Sí se encuentra razonablemente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta metodológica; esto por cuanto el contrato de Fideicomiso sí posee cláusulas específicas de las responsabilidades que deben cumplir las partes; en donde a su vez, el Código de Comercio (entre otra normativa atinente), regula lo correspondiente a “Obligaciones y Contratos”.

VIII. Pregunta N° 8: El fideicomitente recibe una revisión del avance del cumplimiento de los objetivos del fideicomiso y toma acciones sobre los informes de rendición de cuentas del fiduciario sobre el fin y cumplimiento de los objetivos del fideicomiso.

R/BNCR

En lo referente al cumplimiento concreto de los objetivos que persigue el Fideicomiso N° 544, el BNCR señaló lo siguiente:

“...El Fideicomiso administra un patrimonio compuesto por aportes recibidos del Estado mediante presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, donaciones, créditos, inversiones, impuesto a la madera, emisiones de bonos forestales, recursos por pago de servicios ambientales, principalmente.

El principal propósito y finalidad del Fideicomiso es administrar esos recursos para financiar mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales...”

Además, se le consultó que indicara si se estaban cumpliendo los objetivos del Fideicomiso, señalando que “...sí se están cumpliendo.” Adicionalmente, se le preguntó cuáles son los cumplimientos concretos de dichos objetivos, para lo cual manifestó lo siguiente:

- “a. Financiamiento a productores para el manejo del bosque, procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales y otros.*
- b. Captación para el pago de servicios ambientales.*
- c. Manejo de recursos financieros, humanos y de logística para la adquisición de bienes y servicios para que FONAFIFO pueda ejecutar sus programas.*
- d. Participación en comités y en discusión de ideas para la mejora de los programas de FONAFIFO.”*

Con respecto a si el fiduciario le remite al fideicomitente informes del cumplimiento de los objetivos del fideicomiso y toma acciones sobre los informes de rendición de cuentas del fiduciario, el BNCR señaló:

“El Fiduciario emite los Informes de rendición de cuentas según lo establecido contractualmente. Por ejemplo, remisión de informes financieros, ejecuciones presupuestarias y todos los auxiliares solicitados por el Fideicomitente...”

R/FONAFIFO

“No existe la obligación de remitir avances de cumplimiento parciales ni anuales. El contrato de fideicomiso es omiso en este punto. El BNCR nos remite los estados financieros mensuales.” (El subrayado no corresponde al original)

Adicionalmente, ante esta respuesta la Auditoría Interna solicitó una reunión con el señor Rodríguez Zúñiga, con el fin de que ahondara sobre este punto en particular; para lo cual, según la documentación remitida manifestó lo siguiente:

“...Como se mencionó en la respuesta inicial de esta pregunta...El contrato de fideicomiso es omiso en este punto.

Por doctrina el fideicomitente es quien instruye al fiduciario de lo que debe cumplir, según sus necesidades y objetivos, los cuales posteriormente se plasman en el contrato o acto constitutivo del fideicomiso. Dentro de las facultades o derechos del fideicomitente están establecer la finalidad del contrato de fideicomiso, indicar los bienes fideicometidos, el orden, prioridad y plazo de estos, ser notificado por la percepción de rendimientos, frutos, etc., y por parte del fiduciario, así como todo movimiento o inversión realizado con el patrimonio fideicometido.

En ese sentido es el Fonafifo el que determina el cumplimiento y avance de los objetivos y fines del fideicomiso y el BNCR el que emite los Informes de rendición de cuentas según lo establecido contractualmente, por ejemplo, remisión de informes financieros, ejecuciones presupuestarias y todos los auxiliares que eventualmente podría solicitar el Fonafifo.

Para dar seguimiento a lo actuado por el BNCR como fiduciario, se realizan auditorías anualmente. El último periodo auditado fueron los años 2017 y 2018, y en el 2021 corresponderá al periodo 2019 y 2020...”

También, se le consultó al FONAFIFO si ha cumplido o no el fin público del Fideicomiso N° 544, en donde entre otras cosas señaló lo siguiente:

“...Por tanto, es nuestra opinión que el Fideicomiso ha cumplido su fin pues las acciones de fomento se materializan puntualmente en el otorgamiento de créditos donde la evolución del Fonafifo es notoria...”

La herramienta (el Fideicomiso) sigue siendo útil para cumplir los objetivos de la organización y nos ha permitido, en el pasado y de cara al futuro, administrar con flexibilidad y agilidad los recursos provenientes de donación en proyectos de gran envergadura con organismos internacionales como KFW⁴⁹ y Banco Mundial, así como dar cumplimiento a las directrices presupuestarias emitidas en cuanto a la transferencia de recursos hacia un tercero como lo es el caso del Programa de Pago por servicios ambientales...”

Además, el FONAFIFO manifestó que:

“...Como puede verse el fiduciario ha respondido a todos los compromisos del contrato y cumple cabalmente con lo esperado, Fonafifo por su parte lo verifica a través de auditorías externas y la revisión de los distintos reportes que en función de sus competencias solicita al Banco, existiendo hasta el momento una estrecha relación de colaboración para atender lo necesario en caso de corroborar la gestión. Se trata, por tanto, de dos estructuras debidamente conformadas, con sistemas de evaluación robustos y capacidad para cumplir con sus objetivos de ahí que la relación se mantenga vigente y sin altercados durante todos estos años...”

“Resumen de la pregunta VIII.”

Sí se encuentra razonablemente implementado de conformidad con lo indicado por la CGR en su herramienta metodológica. Lo anterior por cuanto el BNCR le remite al Fideicomitente los reportes de su gestión, entre ellos estados financieros y otra documentación atinente y adicionalmente el FONAFIFO elabora indicadores para medir las metas que serán alcanzadas en el año con los fondos del fideicomiso para el cumplimiento de los objetivos de éste, así como la contratación de las auditorías externas.

Cabe destacar, que con la entrega de la documentación recibida (documentación de respaldo), la Auditoría Interna posee la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

⁴⁹ (KFW) Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania.

Riesgo posible:

Con base a los resultados obtenidos en las tres (03) preguntas anteriores y de conformidad con la herramienta metodológica facilitada por la CGR, se observó que el Fideicomitente no dispone de la regulación en el contrato y procedimientos del finiquito del Fideicomiso, pero sí se toma como norma supletoria lo indicado por el Código de Comercio; además, se cuenta con cláusulas en el Contrato que puedan dar por finalizada la relación contractual en cualquier momento si así lo acuerdan las partes; también, el Fiduciario posee procedimientos y registros para el finiquito. Adicionalmente, el contrato de Fideicomiso sí posee cláusulas específicas de las responsabilidades que deben cumplir las partes; en donde a su vez, el Código de Comercio (entre otra normativa atinente) regula lo correspondiente a “*Obligaciones y Contratos*” en caso de incumplimiento de las partes. Además, el Fideicomitente recibe del Fiduciario estados financieros y otra documentación sobre su gestión de fiducia, también el FONAFIFO, evalúa la gestión del fideicomiso a través de diversos monitoreos a lo largo del año, amén de las auditorías externas que son contratadas.

Por lo antes expuesto, y tomando en consideración que de las preguntas de la 6 a la 8 de la “*Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos*”, se encuentra que 2 sí cumplen y 1 de ellas se cumple parcialmente; razón por la cual, no consta evidencia de que exista un presunto riesgo de incumplimiento de los objetivos del fideicomiso.

B. Planificación

- IX. Pregunta N° 9:** Las partes disponen de un Manual de operación que regula las funciones de las partes que componen el Fideicomiso, considerando la emisión de informes de seguimiento del cumplimiento de los fines y objetivos.

R/BNCR

“...Ya indicamos los manuales y reglamentos existentes... La documentación que se remite al Fideicomitente es elaborada por las áreas de Formalización y el área de Operaciones de la Dirección de Fideicomisos.”

R/FONAFIFO

“El contrato de fideicomiso no dispone de ningún tipo de manual de este tipo.”

No obstante, lo anterior en el contrato de fideicomiso están regulados los derechos y obligaciones del fiduciario el fideicomitente y los fideicomisarios.

*En lo que corresponde a Contrataciones, se dispone del ‘**Reglamento de Contrataciones del FONAFIFO con recursos del Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR**’...*

¿En qué consiste? Con respecto al Reglamento de contrataciones este es un reglamento interno, en el cual se establecen responsabilidades, procedimientos y aspectos de control en cuanto a la gestión de contrataciones sustentadas con recursos del Fideicomiso.

¿Quién lo elaboró? Fue elaborado en su momento por la Jefatura de la Unidad de Proveeduría y Servicios Generales. Revisado, ajustado y aprobado por las instancias superiores de FONAFIFO (Dirección Administrativa Financiera, Dirección de Asuntos Jurídicos), además revisado, ajustado y validado por el BNCR. Se adjunta el Reglamento precitado.” (El subrayado no corresponde al original).

Adicionalmente, ante esta respuesta la Auditoría Interna conversó con el señor Rodríguez Zúñiga, con el fin de que ahondara sobre este punto en particular; para lo cual, según la documentación remitida reiteró que el contrato de fideicomiso no contempla ningún manual de este tipo y además manifestó lo siguiente:

“...Reiteramos que se cuenta con manuales de operación en forma individualizada para los clientes de créditos y pago de servicios ambientales y han existido manuales de operación cuando los recursos que se manejan son de fuentes internacionales. En esos manuales se indica claramente el papel que juegan las partes del fideicomiso, a saber Fiduciario, Fideicomitente y Fideicomisarios...”

“Resumen de la pregunta IX.”

No se encuentra implementado de conformidad con lo indicado por la CGR en su herramienta metodológica, pues el BNCR y el FONAFIFO no poseen un Manual de Operación que regule las funciones de ambas partes en donde se considere la emisión de informes de seguimiento del cumplimiento de los fines y objetivos.

A su vez, es importante señalar que no se entregó por parte del BNCR y del FONAFIFO documentación de respaldo que constate la existencia de un Manual de Operación de esta naturaleza.

- X. Pregunta N° 10:** Existe un procedimiento para el seguimiento y los registros formalmente establecidos de los beneficios del fideicomiso.

R/BNCR

“No se entiende la pregunta.”

Con respecto a esta respuesta brindada por el BNCR es importante señalar que esa pregunta se planteó textualmente (al igual que todas las demás) tal y como estaba consignada en la Herramienta Metodológica de la CGR.

Además, se le consultó al Fiduciario que indicara en qué consistía dicho procedimiento, si estaba debidamente por escrito, quién y cuándo lo autorizó y que remitiera la documentación de respaldo; al respecto, el BNCR señaló para esas preguntas que “no aplicaba”.

También, se le preguntó que informara desde hace cuánto tiempo el BNCR realiza los registros de los beneficios del fideicomiso y que remitiera los mismos en el período de tiempo del estudio. Como respuesta ese Ente Bancario señaló que “...Los registros en informes versan sobre las actuaciones del fideicomiso en cuanto al cumplimiento de los fines del mismo y la administración del patrimonio Fideicometido en la forma ya aclarada.”

Cabe destacar, que el BNCR sobre este apartado no brindó documentación que lo respalde.

R/FONAFIFO

“No considero necesario y oportuno la existencia de un procedimiento escrito para valorar los beneficios del fideicomiso, ya que según se explicó en la respuesta de la pregunta 25⁵⁰ Fonafifo cuenta con prácticas administrativas y otras herramientas que permiten valorar el cumplimiento de objetivos del fideicomiso...Según se mencionó en este cuestionario esta valoración es permanente y continua, dado que la vigencia del contrato es tan solo de 3 años”. (El subrayado no corresponde al original).

Adicionalmente, ante esta respuesta la Auditoría Interna conversó con el señor Rodríguez Zúñiga, con el fin de que ahondara sobre este punto en particular; para lo cual, según la documentación remitida manifestó lo siguiente:

*“...Ahora bien, en atención concreta a su pregunta me permito indicarle que el fideicomiso como tal, no dispone de un procedimiento para el seguimiento y los registros formalmente establecidos de los beneficios, por lo cual quedan sin valor las otras interrogantes formuladas en torno al tema. Sin embargo, es importante aclarar que carece de éste por cuanto se estima que **este procedimiento no es pertinente**, dado que el fideicomiso funciona al servicio del Fonafifo y para contribuir al logro de los objetivos institucionales, particularmente en los dos programas citados en el párrafo anterior⁵¹.*

Por tanto, lo que resulta necesario es que la institución tenga claramente definida su orientación estratégica y sobre todo la cadena de resultados de su lógica de gestión, de manera tal que el impacto esperado de sus acciones alcance a la población objetivo para que ésta pueda recibir los beneficios que correspondan.

En este sentido es oportuno indicar que Fonafifo sí dispone de un marco estratégico debidamente estructurado, y a diferencia de otras instituciones públicas no solo cuenta con un plan estratégico quinquenal, sino que se ha dado a la tarea de prospectar y definir además su visión de futuro a un horizonte al año 2040...

⁵⁰ Se refiere a lo indicado en el punto III de este apartado.

⁵¹ En referencia a “...los fondos dedicados al crédito y recursos provenientes de la estrategia para la reducción de emisiones provenientes de la degradación y deforestación de los bosques (REDD)”.

La dirección de fomento forestal, al igual que todas las unidades funcionales del Fonafifo, dispone de un plan anual operativo que contiene los compromisos del Plan de acción del Plan Estratégico vigente, y en este instrumento consigna metas asociadas con su función sustantiva de proveer financiamiento (sic) los proveedores de servicios ambientales mediante distintos subprogramas de crédito.

El instrumento de planificación conocido como PAO es parte de un sistema de evaluación y monitoreo institucional que implica la generación de informes de rendición de cuentas trimestrales que permiten verificar el logro de las metas y actuar oportunamente en caso de desviaciones.

Como usted sabe en el fideicomiso figuran cerca de 1000 millones de colones para este fin, por lo cual el seguimiento del uso de estos recursos se realiza a través del PAO de crédito donde trimestre a trimestre se detallan los montos de colocación por cada subprograma, el porcentaje de avance en la ejecución presupuestaria, la cantidad de productores capacitados, los nuevos proyectos de crédito por concepto de Programa de Plantaciones de aprovechamiento Forestal PPAF, la cantidad de mujeres beneficiarias, y métricas de calidad entre otros indicadores.

Es decir que el procedimiento para verificar el beneficio de los recursos dispuestos en el Fideicomiso es el establecido para programar y dar seguimiento a las metas definidas en el Plan operativo de la Dirección competente y colateralmente es nuestro procedimiento para el seguimiento y los registros de los beneficios del Fideicomiso 544.

No omito indicar también que para la elaboración de planes, elaboración de informes, y registro en el sistema de evaluación y monitoreo existen procedimientos debidamente estructurados y formalizados en lo interno de la organización, asimismo para la gestión de todas las labores internas desarrolladas por la dirección de fomento forestal (valoración de créditos, inspecciones de campo, proyectos PPAF, asistencia técnica, etc.), también se dispone de procedimientos formalizados e incluso un reglamento de crédito.

El inventario de todos los procedimientos institucionales figura en un sistema de gestión institucional donde se lleva un recuento de todos los procedimientos que por dirección resulta conveniente documentar, en esta figura la fecha de confección y actualización del caso y el nombre de los responsables de elaboración y aprobación de cada procedimiento. Siendo competencia de cada jefatura realizar la verificación del uso y conocimiento de los procedimientos en los colaboradores de su área.

De igual manera la secretaria REDD que opera desde el Fonafifo también tiene un plan anual operativo elaborado bajo la misma metodología de gestión para resultados antes citada y con rendición de cuentas trimestral. Debiendo además rendir cuentas de su labor a organismos internacionales proveedores de los recursos para la Estrategia, según requisitos e instrumentos definidos por estos.

REDD cuenta además con un plan de adquisiciones donde se conoce a detalle el uso de los recursos por concepto de consultoría y este procedimiento y su seguimiento es el que garantiza el uso adecuado y oportuno de los fondos disponibles, en el fideicomiso.

En conclusión, Fonafifo cuenta con prácticas administrativas y herramientas fundamentadas que permiten valorar el cumplimiento de objetivos de toda la organización y por ende del fideicomiso 544.”

Adicionalmente, es importante destacar que tal y como se indicó en la pregunta N° 3, el BNCR adjuntó un listado conteniendo ciento cuarenta y ocho (148) procedimientos, guías de trabajo, anexos, registros y ciclo de gestión, los cuales se presentan con detalle en el Anexo N° 3 ya citado.

“Resumen de la pregunta X.”

Sí se encuentra razonablemente implementado de conformidad con lo indicado por la CGR en su herramienta metodológica, pues como se indicó en este punto, tanto el BNCR como el FONAFIFO si bien no cuentan con un procedimiento específicamente como tal para el seguimiento y los registros formalmente establecidos de los beneficios del fideicomiso; sí se cuenta con otros mecanismos supletorios que le permiten al FONAFIFO evaluar los beneficios y el cumplimiento de los objetivos del Fideicomiso N° 544. A su vez, es importante señalar que el FONAFIFO y el BNCR entregaron documentación de respaldo que constata su gestión sobre este particular.

Riesgo posible:

De acuerdo a los resultados obtenidos en las dos (02) preguntas anteriores y de conformidad con la herramienta metodológica, se observó que ni el Fiduciario ni el Fideicomitente disponen de un Manual de Operación que regule las funciones de las partes que componen el fideicomiso, ni consideran la emisión de informes de seguimiento del cumplimiento de los fines y objetivos; así como, si bien no existe un procedimiento para el seguimiento y los registros formalmente establecidos de los beneficios del fideicomiso, sí se cuenta con otras herramientas que permiten controlar y medir el cumplimiento de tales objetivos.

Por lo expuesto anteriormente, y tomando en consideración que de las preguntas de la 9 a la 10 de la *“Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos”*, se encuentra que 1 sí cumple y 1 no cumple con lo señalado en dicha herramienta; por lo que, podría ser que exista un presunto riesgo administrativo sobre las debilidades evidenciadas en la planificación del fideicomiso (funciones y seguimiento de beneficios).

- XI. Pregunta N° 11:** Dispone de procedimientos para el pago de la comisión administrativa, flujos de caja por cartera de activos fideicomitados y de los saldos adeudados.

R/BNCR

“El cobro se ejecuta de acuerdo a lo indicado en el contrato de Fideicomiso y adicionalmente la oficina cuenta con el PR019RP23 Parametrización y cobro de comisiones de fideicomisos. Se adjunta. En cuanto a la recuperación del crédito los

recursos son para seguir fomentando el financiamiento. Ver Reglamento de crédito. En cuando a los pasivos adeudados como se puede apreciar en los EF básicamente son obligaciones derivadas de las obligaciones de la planilla y obligaciones tributarias, que las mismas se van liquidando al mes siguiente según los procedimientos establecidos por el Fiduciario.”

Con respecto a la parametrización y cobro de comisiones, el BNCR remitió un cuadro en Excel en donde señala que para el proceso de fideicomisos elaboraron un “*Procedimiento para la parametrización y cobro de comisiones de fideicomisos administrados*”, designándole el código PR19RP23, Edición 13. Además, establece como “*Propósito*” el “*Describir la realización del proceso de parametrización y cobro de las comisiones de los fideicomisos que se administran en la Fiduciaria*” y la “*Promesa de Calidad*” siendo ésta “*Revisar los parámetros que se ingresaron en el día hábil posterior a la notificación, para verificar que la comisión esté acorde a lo establecido en el contrato de fideicomiso*”. De forma adicional, se incluyen los “*Riesgos Relevantes*” manifestando en dicha casilla lo siguiente “*Incorrecto trámite de los servicios contables de la Dirección de Fideicomisos*”.

Además, en dicho cuadro el BNCR establece una serie de aspectos relacionados con los responsables de la administración y el manejo de los fideicomisos en esa Entidad.

R/FONAFIFO

“Carece de sentido tener un procedimiento escrito para el pago de la comisión dado que está establecido en el clausulado del contrato de fideicomiso.”

Con respecto a la cartera de crédito, el Departamento de Fomento Forestal, lleva un control exhaustivo de cada operación crediticia con los respectivos flujos de caja consignados en cada expediente. Asimismo, un control de la recuperación de crédito y los saldos adeudados en cada operación.” (El subrayado no corresponde al original).

“Resumen de la pregunta XI.”

Sí se encuentra razonablemente implementado de acuerdo a lo indicado por la CGR en su herramienta. Por una parte, el BNCR cuenta con el procedimiento PR19RP23 “*Procedimiento para la parametrización y cobro de comisiones de fideicomisos administrados*”, el cual se encuentra inmerso en el contrato, específicamente en la cláusula décima primera denominada “*De los Honorarios de Fiduciario*”, los cuales fueron entregados (documentación de respaldo) por el BNCR y el FONAFIFO y forman parte de la evidencia respectiva en los papeles de trabajo. Para flujos de caja se lleva un control de cada operación crediticia en los expedientes.

XII. Pregunta N° 12: Consta de procedimientos para la realización de estudios crediticios de potenciales deudores ante la aprobación de créditos/garantías/avales.

R/BNCR

“Los créditos los aprueba FONAFIFO, no el fideicomiso. En caso específico son aprobados por miembros del comité de crédito donde el Fiduciario tiene participación mas no voto. Ver Reglamento de crédito.”

R/FONAFIFO

“Los análisis crediticios se realizan con base en el Procedimiento P-DFF-DGC-01 (adjunto) definido por el Departamento de Gestión Crediticia y la Dirección de Fomento Forestal de FONAFIFO. Así mismo, la Fiduciaria del Banco Nacional de Costa Rica tiene la responsabilidad de revisar la documentación y pronunciarse al respecto. Los Requisitos Generales para todos los subprogramas se indican en el Reglamento de Crédito, específicamente en los Artículos 15 al 18 (ver reglamento adjunto)...

Consiste en un procedimiento detallado que permite establecer las acciones adecuadas a ejecutar por parte del Departamento de Gestión Crediticia en cuanto al financiamiento de la actividad forestal, desde la recepción de solicitud hasta el otorgamiento efectivo del crédito. Ver Reglamento de Crédito en el Capítulo I. Normativas Generales.”

“Resumen de la pregunta XII.”

Sí se encuentra razonablemente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta, pues se dispone del Reglamento de Crédito Forestal del FONAFIFO y el Procedimiento P-DFF-DGC-01 denominado *“Procedimiento para el trámite y aprobación del crédito forestal”*, los cuales fueron entregados (documentación de respaldo) por el FONAFIFO y forman parte de la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

XIII. Pregunta N° 13: Existe normativa que permita condonar deudas junto con los mecanismos de control relacionados con la mitigación del impacto de las condonaciones de deuda.

R/BNCR

“Esta pregunta debe dirigirse al Fideicomitente (FONAFIFO) que es quién determina la existencia y aplicación de ese tipo de mecanismos.”

Es decir, con su respuesta el BNCR evidencia desconocer la existencia de lo contemplado en el artículo 51 de la Ley N° 7575, que prohíbe expresamente la condonación de deudas y que se afecte el patrimonio del FONAFIFO (y por ende, de su Fideicomiso).

R/FONAFIFO

“La condonación de deudas está prohibida por Ley, el artículo 51 de la Forestal 7575 indica:

ARTICULO 51.- Prohibiciones. Se prohíbe, expresamente, a la Junta Directiva realizar condonaciones o cualquier otro acto similar que implique la reducción del patrimonio del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Esos actos serán absolutamente nulos y generarán responsabilidades personales y patrimoniales para los miembros de la Junta Directiva que los aprueben." (El subrayado no corresponde al original)

“Resumen de la pregunta XIII.”

No se encuentra implementado con lo indicado específicamente por la CGR en su herramienta metodológica, pues no existe normativa que permita la condonación de deudas concretamente a los fondos del Fideicomiso N° 544; en donde por el contrario, existe norma concreta que prohíbe explícitamente tal práctica, siendo ésta el artículo 51 de la Ley N° 7575 ya citada, mismo que forma parte de la evidencia respectiva (de la documentación de respaldo) en los papeles de trabajo.

Riesgo posible:

Con base a los resultados obtenidos en las tres (03) preguntas anteriores y de acuerdo con la herramienta metodológica facilitada por la CGR, se observó que el BNCR cuenta con un procedimiento para la parametrización y cobro de comisiones de los fideicomisos administrados (en donde incluso los aspectos de comisión están regulados en el clausulado del contrato); con respecto a los saldos adeudados el FONAFIFO cuenta con el Reglamento de Crédito Forestal, el cual es utilizado por el Fiduciario; para los flujos de caja se lleva un control de cada operación crediticia en los expedientes.

Además, el Fideicomiso N° 544 sí cuenta con procedimientos para la realización de estudios crediticios de potenciales deudores ante la aprobación de créditos/garantías/avales ya que el FONAFIFO dispone del Reglamento de Crédito Forestal y del procedimiento para el trámite y aprobación del Crédito Forestal, estos dos últimos son del conocimiento del Fiduciario.

Por último, con relación a si existe normativa que permita condonar deudas (con los mecanismos de control relacionados con la mitigación del impacto de dichas condonaciones) referentes al Fideicomiso N° 544, es pertinente señalar que el artículo 51 de la Ley N° 7575 prohíbe expresamente la condonación de deudas.

Por lo antes expuesto, y tomando en consideración que de las preguntas de la 11 a la 13 de la “Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos”, se encuentra que 2 de ellas sí cumplen y 1 no cumple⁵²; razón por la que, no consta evidencia de que pueda existir un presunto riesgo financiero relacionado con los flujos de caja por cartera de activos, saldos adeudados, estudios crediticios y condonación de deudas.

⁵² No cumple con respecto a lo textualmente enunciado en la Herramienta Metodológica; sin embargo, no representa un incumplimiento normativo en vista de que sí existe normativa que prohíbe la condonación de deudas de los fondos del Fideicomiso N° 544.

C. Operación

XIV. Pregunta N° 14: El fideicomiso dispone de contratos y convenios del fiduciario con las empresas.

R/BNCR

“Para el periodo señalado en su oficio (1 enero 2018 al 30 abril 2020), el Fideicomiso no cuenta con contratos o convenios del Fiduciario con empresa alguna.” (El subrayado no corresponde al original).

R/FONAFIFO

Sobre este particular, el FONAFIFO indicó que poseía once (11) contratos mediante el Sistema de Compras Públicas (SICOP), adjuntando los mismos, siendo éstos: 1) Seguridad y vigilancia SEVIN Ltda. para el edificio donde se albergan las oficinas del FONAFIFO; 2) Servicio de televisión por cable; 3) Empresa Jiménez y Tanzi, compra de tintas y tóner; 4) Distribuidora Ramírez y Castillo S.A., compra de tintas y tóner; 5) I. M. Inversiones Multiaccess S.A., compra de tintas y tóner; 6) MSc. Maureen Vizcaíno Esquivel, contratación de profesional en psicología; 7) Jorge Uriel Pineda Rodríguez, servicio de lavado de vehículos para FONAFIFO; 8) Oficina Nacional Forestal, patrocinio para la realización de Rueda de Negocios de Productos Maderables y Afines; 9) Fundación para el Desarrollo Académico de la Universidad Nacional (UNA), para el Patrocinio para el I Simposio Internacional del Bambú en Costa Rica; 10) Randall Eduardo Barquero Quesada, mantenimiento y reparación de aire acondicionado de vehículo Hilux y 11) GFS-Soluciones Verdes del Bosque S.A., servicio de ingeniería forestal para la ampliación del Proyecto Plantaciones de Aprovechamiento Forestal (PPAF) en la Región Huetar Norte.

A su vez, es importante señalar que el FONAFIFO a pesar de que informó sobre estos contratos; en la pregunta siguiente (XV) sí fue claro en manifestar que *“...no existen funciones de otras empresas involucradas en el contrato de fideicomiso...”*

“Resumen de la pregunta XIV.”

Esta pregunta no aplica, por cuanto de acuerdo a lo indicado por el Ente Fiduciario (BNCR) y por el Fideicomitente (FONAFIFO), el Fideicomiso no cuenta con contratos o convenios del Fiduciario con empresa alguna.

XV. Pregunta N° 15: Se dispone de la Reglamentación de las funciones de otras empresas involucradas (contrato).

R/BNCR

“No. Es un tema contractual y no reglamentario.”

R/FONAFIFO

“No se dispone de una reglamentación ya que no existen funciones de otras empresas involucradas en el contrato de fideicomiso. No obstante, lo anterior consideramos que la pregunta no está claro (sic) y si se refieren a la materia de contrataciones, todo el proceso se realiza mediante SICOP, cumpliendo con la normativa existente para la participación. Las empresas contratadas entregan o prestan (según corresponda) un bien o servicio, cuyo reglamento específico es el cartel...” (El subrayado no corresponde al original).

“Resumen de la pregunta XV.”

Esta pregunta no aplica, por cuanto es complementaria con la pregunta XIV, en donde el Ente Fiduciario y el Fideicomitente, reiteran que el Fideicomiso no cuenta con contratos o convenios del Fiduciario con empresa alguna y por tanto, lógicamente no se dispone de una reglamentación, en vista de que no existen funciones de otras empresas involucradas en el contrato de fideicomiso.

Riesgo posible:

Con base a los resultados obtenidos en las dos (02) preguntas anteriores y de conformidad con la herramienta metodológica facilitada por la CGR, se observó que según lo señalado por el BNCR y FONAFIFO no existen en el contrato, otras empresas involucradas.

Por lo antes expuesto, y tomando en consideración que las preguntas 14 y 15 de la “Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos”, se encuentra que las 2 no aplican⁵³; razón por la que, no consta evidencia de que exista un presunto riesgo operativo relacionado con el establecimiento de normativa sobre contratos y convenios con las empresas, en vista de que estas últimas no existen.

XVI. Pregunta N° 16: El fideicomitente estableció un procedimiento para la confección de informes de rendición de cuentas, estados financieros e informes presupuestarios.

R/BNCR

“La rendición de cuentas se ejecuta de acordó (sic) a lo convenido entre las partes mediante la cláusula octava ‘De las obligaciones y atribuciones de Fiduciario’...”

R/FONAFIFO

“Los informes relacionados con los Estados Financieros y presupuestarios son remitidos mensualmente vía correo electrónico al Director Administrativo-Financiero y la Jefatura del Departamento Financiero-Contable del FONAFIFO. Dichos informes incluyen:

⁵³ Esto por cuanto, no existen funciones de otras empresas involucradas en el contrato de fideicomiso.

- a) Balance general y estado de resultados por cada uno de los proyectos del Fideicomiso.
- b) Balance general y estado de resultados consolidado del Fideicomiso.
- c) Detalle de formalizaciones de crédito
- d) Detalle de cartera de crédito
- e) Auxiliar de gastos judiciales
- f) Auxiliar de desembolsos
- g) Movimientos contables diarios
- h) Ejecución presupuestaria por proyectos

Adicionalmente en forma trimestral nos remiten los siguientes informes:

- a) Estado de Situación Financiera Consolidada
- b) Estado de Resultados Consolidado
- c) Estado de Cambio en el Patrimonio Consolidado
- d) Estado de Flujo de Efectivo
- e) Notas a los Estados Financieros
- f) Conciliaciones bancarias

La información antes indicada es utilizada por el FONAFIFO para generar los (sic) información de rendición de cuentas dirigidos a la Dirección General de Contabilidad Nacional y a la Contraloría General de la República.”

Posible incumplimiento contractual por parte del BNCR

Una vez analizada la información suministrada por el señor Rodríguez Zúñiga contra lo indicado en los incisos h), j) y l) del numeral III del punto 12 de la cláusula octava denominada “De las obligaciones y atribuciones del Fiduciario” del Contrato vigente (2012), se logró constatar las siguientes inconsistencias:

- a) Las conciliaciones bancarias son emitidas trimestralmente, siendo lo correcto hacerlo según lo indicado en el contrato; de forma mensual.
- b) Se es omiso de la emisión mensual del control de activos que así lo establece el contrato, lo cual ni siquiera fue contemplado por el señor Rodríguez Zúñiga en su oficio.
- c) A su vez, igual situación ocurre con los comprobantes de pagos, depósitos, cheques, transferencias y comprobantes de liquidación de caja única, los cuales deben ser remitidos de manera semanal tal y como lo señala el Contrato; aspecto que es obviado por el señor Director General del FONAFIFO en su oficio de respuesta.

A su vez, es importante destacar que una vez expuesto el Informe Preliminar de la auditoría que le fue presentado en su oportunidad a las autoridades del MINAE; el señor Rodríguez Zúñiga realizó una serie de observaciones a éste, alegando que los puntos antes señalados no estaban siendo aplicados en la actualidad porque ha existido “una evolución en los

requerimientos que por contrato se establecieron al fiduciario”; sin embargo, sobre este particular es importante señalar dos aspectos:

- i. Durante la investigación realizada por la Auditoría Interna, el señor Rodríguez Zúñiga fue omiso en indicar estos aspectos, con lo que se evidencia que la información que le fue requerida inicialmente, la misma fue brindada por el FONAFIFO de forma parcial.
- ii. Las argumentaciones señaladas por dicho funcionario no son de recibo por cuanto lo establecido en el contrato debe cumplirse (el contrato es ley entre las partes de acuerdo a lo indicado en el artículo 1022 del Código Civil y bajo el principio de legalidad contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley N° 6227); en donde, en caso de que dichas condiciones hayan variado a través del tiempo, corresponderá a la Junta Directiva y a la Dirección Ejecutiva de FONAFIFO realizar las modificaciones contractuales pertinentes.

“Resumen de la pregunta XVI.”

Sí se encuentra razonablemente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta, pues en el numeral III del punto 12 de la Cláusula Octava de la Modificación del año 2012, se establece el procedimiento; así como, lo señalado en el oficio de la respuesta del FONAFIFO, los cuales fueron entregados (documentación de respaldo) por este último y forman parte de la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

XVII. Pregunta N° 17: Las partes establecieron los mecanismos de control que permitan garantizar la idoneidad de los fideicomisarios, la identificación de los fideicomisarios, así como los requisitos que deben cumplir para recibir los beneficios del fideicomiso (contrato).

R/BNCR

“El Fideicomitente es quien aprueba los créditos y por lo tanto los beneficiarios de estos. El Fideicomiso los implementa.”

R/FONAFIFO

“Ver la respuesta a la pregunta 48⁵⁴. Adicionalmente el Fonafifo cuenta con un Programa y un Reglamento de crédito, en el que se estipulan los requisitos, identificación e idoneidad de los clientes. Cabe señalar que este programa y reglamento es aprobado por la Junta Directiva del Fonafifo”.

⁵⁴ Se refiere a lo indicado en el punto XII de este apartado.

“Resumen de la pregunta XVII.”

Sí se encuentra razonablemente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta, pues disponen del Reglamento de Crédito Forestal del FONAFIFO y el procedimiento P-DFF-DGC-01 denominado *“Procedimiento para el trámite y aprobación del Crédito Forestal”*, los cuales fueron entregados (documentación de respaldo) por el FONAFIFO y forman parte de la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

Es importante destacar que de acuerdo a lo señalado en la cláusula primera *“De las partes del fideicomiso”* de la Modificación Integral del Contrato del año 2012, señala que el FONAFIFO será tanto el Fideicomitente como el Fideicomisario, así como también serán Fideicomisarios las personas que califiquen como usuarios del FONAFIFO y que serán beneficiarios del Fideicomiso. Adicionalmente, en la cláusula cuarta *“De los beneficiarios del fideicomiso”* del Contrato, establece que éstos se dividirán en tres, siendo éstos: a) Para fondos de crédito (productores forestales que califiquen como tal); b) Para los fondos de servicios ambientales (los propietarios de terrenos denudados, bosques y plantaciones forestales que determine el FONAFIFO) y c) Para los fondos de orden administrativo y para proyectos especiales (el FONAFIFO).

Riesgo posible:

Con base a los resultados obtenidos en las dos (02) preguntas anteriores y de conformidad con la herramienta metodológica facilitada por la CGR, se denota que sí se encuentran implementados dichos temas, pues el FONAFIFO sí cuenta con procedimientos para la confección de informes de rendimiento de cuentas, estados financieros e informes presupuestarios. Además, se encuentra claramente identificados los Fideicomisarios y los requisitos que deben cumplir para recibir los beneficios, lo cual consta en el Reglamento de Crédito, el procedimiento P-DFF-DGC-01 denominado *“Procedimiento para el trámite y aprobación del crédito forestal”* y en dos cláusulas del Contrato vigente (2012).

Por lo expuesto anteriormente, y tomando en consideración que de las preguntas 16 y 17 de la *“Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos”*, se encuentra que las 2 sí cumplen con lo indicado en dicha herramienta; razón por la que, no consta evidencia de que se esté incurriendo en un supuesto riesgo administrativo sobre la efectiva rendición de cuentas, así como la identificación del fideicomisario.

D. Cierre

XVIII. Pregunta N° 18: El fideicomitente dispone de la Reglamentación sobre el estado de los activos financieros adquiridos con recursos del fideicomiso y estado de operaciones de crédito y garantías otorgadas.

R/BNCR

“No se comprende a que se refiere con adquisición de activos financieros ya que los procesos de contratación son llevados a cabo por el Fideicomitente y en el caso de las operaciones de crédito en la siguiente consulta se adjunta el reglamento de crédito del fideicomiso quien rige el accionar en temas relacionadas con formalizaciones y seguimiento de crédito.” (El subrayado no corresponde al original)

De conformidad con lo anterior, el BNCR hace referencia a que no comprende el concepto de activos financieros. Así las cosas, los activos financieros y el monto presupuestado para el año 2019 por parte del FONAFIFO, se puede ver desglosado en la página 31 del documento denominado “*Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Plan-Presupuesto 2019*”, emitido por el FONAFIFO en su oportunidad, el cual señala lo siguiente:

“...4. ACTIVOS FINANCIEROS ¢ 1.053.632.466

➤ **4.01.07 Préstamos al sector privado** *En esta partida se presupuesta la suma de ¢1.053.632.466, corresponde a la estimación para la colocación de créditos al sector forestal en actividades tales como, viveros forestales, reforestación, industria forestal, capital de trabajo, crédito puente, estudios técnicos, de acuerdo al reglamento de crédito del fideicomiso, las metas establecidas y el programa crediticio.” (El subrayado no corresponde al original).*

R/FONAFIFO

“Con respecto a la reglamentación de los activos financieros del Fideicomiso, al estado de operaciones de crédito y garantías, el Fiduciario utiliza las Normas Internacionales de Información Financieras (NIIF), así como lo establecido en el reglamento de crédito correspondiente. Lo anterior ha consistido en la implementación de normas contables internacionales en el registro de las diferentes transacciones antes citadas. Se adjunta documentación de respaldo.

Tanto FONAFIFO como el Fiduciario tienen los siguientes respaldos de las operaciones de crédito:

BNCR: *Original del expediente con toda la documentación original. Historial del crédito, pagos, cambios son registrados en el Sistema de Crédito del Banco, así mismo, en dicho sistema son resguardadas en las bases de datos, así como todos los documentos son resguardados por el BNCR.*

FONAFIFO *Un expediente con toda la documentación del crédito. Una base de datos, que nos permite disponer en forma inmediata de información de cada uno de los créditos. Además, mensualmente, en reunión de Comité Interno de Crédito, se le da seguimiento a la cartera, se ven casos especiales o que presentan problemas y se decide el trámite a seguir sea cobro administrativo o cobro judicial. Adicionalmente, ver respuesta de las preguntas 48 y 57...”*

Además, el FONAFIFO fue omiso en su respuesta en citar otra documentación que incluso fue facilitada en su oportunidad por ese Órgano a la Auditoría Interna, entre ellos el Procedimiento P-DFF-DGC-01 del Sistema de Control de Gestión Institucional denominado *“Procedimiento para el trámite y aprobación del crédito forestal”*. Cabe destacar que en dicho procedimiento se cita la existencia de otra documentación de referencia, siendo ésta:

- “...• *F-DFF-DGC-01, Formulario de solicitud de crédito.*
• *F-DFF-DGC-02, Formulario de verificación de expediente.*
• *L-DFF-DGC-01, Lista de requisitos generales para solicitud de crédito.*
• *G-DFF-DGC-01, Guía para elaborar el plan de inversión.*
• *G-DFF-DGC-02, Guía para la elaboración de informe técnico.*
• *Carátula de crédito.*
• *Reglamento de crédito.”*

“Resumen de la pregunta XVIII.”

Sí se encuentra razonablemente implementada con lo indicado por la CGR en su herramienta metodológica; ya que el FONAFIFO sí posee el Reglamento de Crédito Forestal y el Procedimiento P-DFF-DGC-01 *“Procedimiento para el trámite y aprobación del crédito forestal”* (los cuales abordan también los aspectos relacionados a las garantías otorgadas), así como, se cuenta con bases de datos para el control de la cartera de crédito. Esta documentación de respaldo, forma parte de la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

XIX. Pregunta N° 19: El fideicomitente cuenta con un procedimiento para el finiquito del fideicomiso y el traspaso de los fondos administrados por el fiduciario al fideicomisario.

Con respecto a este enunciado, el tema del finiquito del Fideicomiso se abordó en la pregunta N° 6 de este apartado y donde se expuso el mismo de forma detallada.

Con respecto al traspaso de los fondos administrados por el fiduciario al fideicomisario, la cláusula décima tercera de la Modificación Integral al Contrato de Fideicomiso N° 544 celebrada en el año 2012 establece que *“...A la terminación del presente contrato, por cualquiera de las causas anteriormente descritas, el Fiduciario, entregará el Patrimonio Fideicometido, al Fideicomitente, conforme a las instrucciones que reciba éste...”*

“Resumen de la pregunta XIX.”

Se encuentra parcialmente implementado con lo indicado por la CGR en su herramienta metodológica. Cabe destacar que si bien no existe un procedimiento entre el BNCR y FONAFIFO específicamente para el finiquito del fideicomiso, sí existen cláusulas contractuales que pueden dar por terminado el contrato en cualquier momento. A su vez, con respecto al traspaso de los fondos administrados por el fiduciario al fideicomisario, la

cláusula décima tercera de la Modificación Integral al Contrato de Fideicomiso N° 544 celebrada en el año 2012, lo considera.

Cabe destacar, que con la entrega de la documentación recibida (documentación de respaldo), la Auditoría Interna posee la evidencia respectiva en los papeles de trabajo.

Riesgo posible:

Con base a los resultados obtenidos en las dos (02) preguntas anteriores y de conformidad con la herramienta metodológica facilitada por la CGR, se observó que sí se posee reglamentación sobre las operaciones de crédito y garantías otorgadas. Adicionalmente, si bien no existe un procedimiento entre el BNCR y FONAFIFO específicamente para el finiquito del fideicomiso, sí existen cláusulas que pueden dar por concluido el contrato en el momento en el que las partes así lo decidan; además, la cláusula décima tercera especifica aspectos del traspaso de los fondos administrados por el fiduciario al fideicomisario.

Por lo antes expuesto, y tomando en consideración que las preguntas 18 y 19 de la “*Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos*”, se encuentra que 1 de ellas sí cumple y 1 cumple parcialmente; razón por la que, no consta evidencia de que se esté incurriendo en un presunto riesgo de incumplimiento de traslado de beneficios del fideicomiso.

2.5 Evaluación efectuada por la CGR al Fiduciario en diciembre del año 2019

De previo a continuar con la evaluación de otros componentes del Fideicomiso N° 544, es importante señalar que el Área de Fiscalización de Servicios Económicos de la CGR, en el mes de diciembre del año 2019, realizó una fiscalización sobre la gestión fiduciaria efectuada por el BNCR, el cual posee 16 Fideicomisos (12 de administración y 4 de titularización y entre ellos, el Fideicomiso en estudio), encontrando que:

“...se determinó que la gestión fiduciaria del BNCR cumple un 80,3% de los criterios de verificación conforme al marco regulatorio aplicable a su desempeño como administrador de fideicomisos constituidos con recursos públicos...”

En dicho estudio se consideró que existían algunos aspectos de mejora que eran convenientes hacer del conocimiento de BNCR para su subsanación; entre ellos:

- a) Con respecto a la comisión bancaria por servicios fiduciarios, de manera que ésta *“...obedezca a elementos técnicos, considere la estructura de costos respectiva, sea uniforme y susceptible de revisión ante cambios en las condiciones pactadas”*.
- b) Con respecto a oficializar e implementar la normativa interna de manera que *“...permita regular la fase de apertura y negociación de los fideicomisos públicos de manera tal que se establezca los requerimientos financieros, técnicos, legales y de riesgos, entre otros, necesarios para fundamentar las ofertas que el BNCR haga a los*

clientes para asumir el rol de fiduciario de fideicomisos constituidos con recursos públicos, como requisito previo para la formulación del contrato que se llegue a establecer entre las partes.... (El subrayado y el destacado no son del original)

- c) Con respecto a analizar los resultados identificados de la revisión de expedientes de fideicomisos, esto *“...con el propósito de que se consideren como insumo para el mejoramiento y perfeccionamiento de los mecanismos de control implementados por el BNCR para su gestión operativa de fiducia...”*

Así pues, con respecto al punto a) citado anteriormente, la Auditoría Interna luego de realizar el análisis de la aplicación de la Herramienta de la CGR, logró determinar que no consta evidencia que asegure que la comisión cobrada por el BNCR por sus servicios ofrecidos (en el año 1999 y luego en el año 2012), haya sido definida con base a alguna estructura de costos en las que pueda incurrir el Ente Bancario para su gestión de fiducia.

Adicionalmente, con respecto al punto b), y al ser normativa interna del BNCR que permita regular la fase de apertura y negociación de los fideicomisos públicos *“como requisito previo para la formulación del contrato que se llegue a establecer entre las partes”*; no forma parte del estudio, ya que es un asunto que no corresponde investigarlo, pues dicha normativa regiría para contratos de fideicomisos futuros, mientras que el caso del Fideicomiso N° 544 posee más de 20 años de ejecución continua y esa etapa de *“apertura y negociación”*, ya fue superada hace muchos años, pues el contrato de fideicomiso se suscribió en el año 1999 y su modificación integral se efectuó en el año 2012.

Con respecto al punto c), no se hará referencia alguna, en vista de que el alcance del estudio efectuado por la Auditoría Interna, no abarca la revisión de expedientes concretos; lo cual, incluso fue una instrucción verbal que fue dada en la capacitación sobre fideicomisos públicos que impartió el Área de Fiscalización de Servicios Económicos del Órgano Contralor a los Auditores Internos del Sector Público en el mes de febrero del 2020.

2.6 Análisis Financiero del Fideicomiso

Análisis de razones financieras

Para este análisis, se solicitó al BNCR y al FONAFIFO, los Estados Financieros (Estado de Situación y Estado de Resultados) al 31 de diciembre del 2019 y al 30 de abril del 2020, ya que se contaba con los correspondientes a setiembre y diciembre del año 2018, en donde éstos últimos, son los únicos que se encuentran auditados; no así los remitidos de los años 2019 y 2020, en donde se evidencia que alguna de esta información es firmada únicamente por funcionarios de esa entidad Bancaria y otra definitivamente no cuenta con firma alguna.

Así pues, se presentan algunas razones financieras correspondientes al Fideicomiso N° 544, entre ellas: la razón de apalancamiento, de liquidez y de eficiencia de activos, etc., al 30 de setiembre del 2018, al 31 de diciembre del 2019 y al 30 de abril del 2020, siendo éstas:

Cuadro N° 6
Razones financieras del Fideicomiso N° 544
Período: 2018-2019-2020

Razón financiera		Año 2018 al 30 de setiembre del 2018		Año 2019 al 30 de diciembre del 2019		Año 2020 al 30 de abril del 2020	
1. Nivel de apalancamiento	<u>Pasivo total</u>	45 763 123,89	0,99%	13 168 369,06	0,27%	15 334 935,35	0,31%
	<u>Activo total</u>	4 604 585 682,16		4 922 790 044,91		5 020 572 027,52	
2. Razón de liquidez	<u>Activo circulante</u>	1 420 370 670,90	33,22 veces	1 172 168 725,92	113,95 veces	1 206 375 864,19	96,87 veces
	<u>Pasivo circulante</u>	42 753 980,38		10 287 097,55		12 453 663,84	
3. Eficiencia de activos	<u>Activo productivo</u>	4 133 297 371,54	89,76%	4 301 484 269,08	87,38%	4 405 042 165,31	87,74%
	<u>Activo total</u>	4 604 585 682,16		4 922 790 044,91		5 020 572 027,52	
4. Calificaciones externas		Auditoría externa y prospecto de riesgos		No se cuenta con estados financieros auditados		No se cuenta con estados financieros auditados	
5. Costo Fiduciario/Patrimonio	<u>Costo fiduciario</u>	125 874 469,68	2,76%	128 436 093,48	2,62%	49 110 498,04	0,98%
	<u>Patrimonio</u>	4 558 822 558,27		4 909 621 675,85		5 005 237 092,17	
6. Variaciones del monto transado en otras divisas	Sí	115,7 millones		46,9 millones		11,0 millones	
7. Revela el fideicomitente EEFF del fideicomiso		Sí		Sí (no auditados)		Sí (no auditados)	

Fuente: Estados financieros facilitados por el BNCR.

Nivel de apalancamiento: En el mes de setiembre del año 2018 los pasivos totales representaban el 0,99% del activo total. Para diciembre del año 2019 representaba el 0,27% y en el mes de abril del año 2020 el 0,31%.

Razón de liquidez: En el mes de setiembre del año 2018 el activo circulante cubría 33,22 veces el pasivo circulante. En diciembre del año 2019 lo cubría 113,95 veces y en el mes de abril del 2020 era de 96,87 veces.

Razón de eficiencia de activos: Para el mes de setiembre del año 2018 el activo productivo representaba el 89,76% del activo total. Para diciembre del año 2019 representaba el 87,38% y en el mes de abril del año 2020 equivalía a 87,74%.

Razón de costo fiduciario: Para el mes de setiembre del año 2018 el costo fiduciario representaba el 2,76% del patrimonio. Para el mes de diciembre del año 2019 representaba el 2,62% y en el mes de abril del año 2020 equivalía al 0,98%.

Variaciones del monto transado en otras divisas: Para el mes de setiembre del año 2018 dichas variaciones representaban 115,7 millones de colones. Para diciembre del año 2019

era de 46,9 millones y en el mes de abril del año 2020 fue de 11,0 millones. Cabe destacar que esta información (2019 y 2020) fue facilitada por el BNCR a solicitud de la Auditoría Interna.

Análisis de los “Créditos Vencidos” y “Créditos en Cobro Judicial” 2018-2019-2020

A continuación se muestra la totalidad de la cartera de Crédito del Fideicomiso N° 544, siendo ésta, la siguiente:

Cuadro N° 7
Comparativo de la Cartera de Crédito del Fideicomiso N° 544 BNCR-FONAFIFO
Años 2018-2019-2020 (en millones de colones)

<i>Cuenta</i>	<i>Descripción</i>	<i>Set-2018</i>	<i>Dic-2019</i>	<i>Abril-2020</i>
713-01-1-0010-0001	Créditos Vigentes	1.933,3	2.364,7	1.980,4
713-02-1-0010-0001	Créditos Vencidos	583,7	617,0	964,8
713-03-1-0010-0001	Créditos En Cobro Judicial	596,3	527,3	586,3
713-08-1-0010-0001	Int. por cobrar cartera de crédito	130,6	113,2	130,1
713-08-1-0010-0002	Int. prorrateados por cobrar cartera de crédito	0,00	0,00	0,4
713-09-1-0010-0001	(Estimación Cartera Créditos)	(461,4)	(334,7)	(311,6)
Total de la Cartera de crédito (CC) sin estimación de CC		3.244,1	3.622,4	3.662,2
Total de la Cartera de Crédito (CC) con estimación de CC		2.782,7	3.287,7	3.350,5
Sumatoria Créditos vencidos (CV) y Créditos en cobro judicial (CCJ)		1.180,1	1.144,4	1.551,1
% de los CV y CCJ con relación al Total de la CC sin estimación		36,38%	31,59%	42,35%
Total de activos		4.604, 5	4.922,7	5.020,5
% de las CV y CCJ con relación al Activo Total		25,63%	23,25%	30,89%

Fuente: Estados financieros facilitados por el BNCR.

Como se puede observar, la cartera de “Créditos Vencidos” muestra del mes de setiembre del 2018 a diciembre del 2019 un aumento del 5,70% (de 583,7 millones de colones a 617,0 millones). De diciembre del 2019 a abril del 2020, esa cartera se incrementó en un 56,36% (pasando de 617,0 millones de colones a 964,8 millones), evidenciando un crecimiento importante en un lapso de tiempo relativamente corto (04 meses).

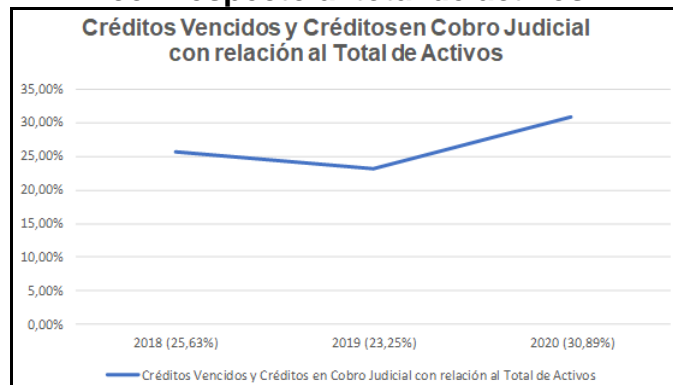
Adicionalmente, los “Créditos en Cobro Judicial”, disminuyeron del mes de setiembre del 2018 a diciembre del 2019 (en 15 meses) en un 11,56% (pasando de 596,3 millones de colones a 527,3 millones); sin embargo, de diciembre del 2019 a abril del 2020 (04 meses), tuvo un aumento relativo del 11,17% (de 527,3 millones de colones a 586,3 millones). Es decir, esa cartera disminuyó del 2018-2019 cerca del 11% en un plazo de 15 de meses; sin embargo, aumentó también cerca del 11% del 2019-2020 en tan solo 04 meses.

Por su parte, se nota que a setiembre del año 2018 los “Créditos Vencidos” y los “Créditos en Cobro Judicial” (de forma conjunta); representaban el 36,38% del total de la Cartera de Crédito (sin estimación). Para diciembre del año 2019 representaban el 31,59% y para abril del 2020 representan el 42,35% del total de la cartera.

Así las cosas, los “Créditos vencidos” y “Créditos en Cobro Judicial” (en su conjunto) pasaron de 1.144,4 millones de colones en diciembre del 2019 a 1.551,1 millones a abril del 2020 (en 04 meses) lo que representa un incremento de esas dos carteras por 406,7 millones de colones (347,8 y 58,7 millones de colones, respectivamente); siendo esto, un 35,54% de aumento en solo un cuatrimestre del 2020.

También, a setiembre del año 2018 ambas cuentas de forma conjunta, representaban el 25,63% del total de activos; para diciembre del año 2019 representaban el 23,25% y al mes de abril del 2020 representan el 30,89% de la totalidad de los activos del Fideicomiso. A continuación se muestra de forma gráfica el comportamiento de ambas carteras en esos años:

Gráfico N° 1
Relación de los “Créditos Vencidos” y “Créditos en Cobro Judicial” con respecto al total de activos



Fuente: Elaboración de la Auditoría Interna con información brindada por el BNCR.

Así las cosas, ambas carteras han mantenido un importante incremento principalmente en los años 2019-2020. Este aspecto se puede constatar no solo en lo que muestran los Estados Financieros y su información numérica presentada en este apartado; sino también, queda evidencia de dicha situación incluso en las Actas de Sesiones Ordinarias llevadas a cabo por el Comité Interno de Crédito (CIC) del FONAFIFO; entre las que se pueden citar las celebradas entre los meses de junio a noviembre del año 2019 (05 Sesiones Ordinarias), siendo éstas: la N° 06-2019 del 26 de junio; N° 07-2019 del 01 de agosto; N° 08-2019 del 02 de setiembre; N° 09-2019 del 15 de octubre y la N° 10-2019 del 06 de noviembre, todas ellas del año 2019; en donde se aprecia en las actas levantadas, que en efecto existe una cantidad importante de créditos que son analizados en el seno de dicho Comité que presentan arreglos de pago, solicitudes de prórroga de pagos y cobros judiciales.

Así pues, se constató que el CIC en las sesiones ordinarias, por una parte tramita y/o aprueba gran cantidad de créditos a sus clientes, pero en igual medida existen otros clientes que muestran dificultades en sus pagos y por ende, no están cumpliendo sus obligaciones; con lo cual, el CIC posee un apartado en dichas sesiones (y así constatado en sus respectivas actas), donde analiza los “Arreglos de Pago, Solicitud de Prórrogas de Pago y Cobro Judicial”, en los cuales se dictamina si los créditos son autorizados para un proceso de arreglo de pago; o bien si están o serán enviados a cobro administrativo; aviso de cobro judicial; envío a cobro judicial o si están en cobro judicial propiamente.

De conformidad con lo antes citado, se puede apreciar en el siguiente cuadro el comportamiento que han mostrado los arreglos de pago, las solicitudes de prórrogas de pago y el cobro judicial, según así consta en las Actas de las Sesiones Ordinarias del CIC ya citadas.

Cuadro N° 8
Acuerdos emitidos otorgando nuevos créditos versus acuerdos sobre arreglos de pago, prórrogas de pago y cobro judicial
Sesiones Ordinarias N° 06-2019 a la N° 10-2019

Sesión Ordinaria	Cantidad de nuevos créditos aprobados o en trámite	Cantidad de clientes con nuevos créditos o en trámite	Monto de los créditos aprobados o en trámite (en colones)	Acuerdos emitidos para “Arreglos de Pago, Solicitud de Prórrogas de Pago y Cobro Judicial” de otros clientes	Cantidad de clientes enviados a diversas modalidades de pago
N° 06-2019	9	44 hombres	147.536.183,85	32	36 hombres
N° 07-2019	18	10 mujeres	69.885.200,00	39	16 mujeres
N° 08-2019	14	7 Personas jurídicas	41.865.000,00	43	17 Personas jurídicas
N° 09-2019	9		56.518.328,00	44	
N° 10-2019	12		125.522.000,00	44	
Total	62	61*	441.326.711,87	202	69

Fuente: Elaboración de la Auditoría Interna con información de las Actas del CIC del FONAFIFO.

* Corresponde a 61 personas físicas y jurídicas, en donde una de ellas aparece en dos actas diferentes, por ese motivo es que la cantidad de trámites corresponde a 62.

Así las cosas, se puede apreciar que el CIC entre los meses de junio a noviembre del 2019 (según sus actas), emitieron 202 Acuerdos para “Arreglos de Pago, Solicitud de Prórrogas de Pago y Cobro Judicial” de 69 clientes (desglosados en 36 hombres, 16 mujeres y 17 personas jurídicas); en donde en esas mismas actas también tramitaron créditos a 61 clientes (desglosados en 44 hombres, 10 mujeres y 7 personas jurídicas); con lo que se evidencia que las solicitudes de los clientes (con problemas de pago) que requieren readecuaciones de deudas; o están en cobro administrativo o en cobro judicial; son superiores incluso a las solicitudes de créditos otorgadas y en trámite.

Valga aclarar que de los 62 trámites de crédito realizados en ese período, 38 de ellos fueron aprobados y el resto (24) se encuentran en trámite o en proceso de aprobación.

Esta situación, evidenciada en las Actas de las Sesiones Ordinarias del CIC, así como también del análisis de los estados financieros, permite comprobar el incremento de “*créditos vencidos*” y “*créditos en cobro judicial*”, que muestra el Fideicomiso N° 544.

Además, es relevante también enfatizar que de acuerdo a lo indicado en los artículos 30 y 31 del “*Reglamento de Crédito Forestal*”, se señala que para las operaciones que presenten retrasos en sus pagos, se regirán por el siguiente procedimiento:

*“Artículo 30. **Cobro Administrativo.** El Fiduciario tendrá la responsabilidad de la gestión de cobro administrativo y judicial cuando exista incumplimiento del contrato de crédito, por no pago de las cuotas establecidas. Para ese fin enviará las siguientes notificaciones:*

a) Operaciones con 15 días naturales de atraso: Se realizará cobro por medio de llamada telefónica, emitida por el Banco Fiduciario, dejando evidencia en el control de cobro de Fiduciario para el Fideicomiso. El resultado de esta llamada será comunicado por el Fiduciario a FONAFIFO de manera electrónica.

b) Operaciones con más de 30 días naturales de atraso y menos de 45 días: una segunda llamada telefónica emitida por el Fiduciario dejando evidencia en el control de cobro del Fiduciario para el Fideicomiso.

c) Operaciones con más de 45 días y menos de 60 días naturales: El Fiduciario enviará una carta de aviso, dejando evidencia en el control de cobro del Fiduciario...

*Artículo 31. **Cobro Judicial.** Toda operación que supere los 90 días de atraso, será enviada a cobro judicial, con el acuerdo del Comité de Crédito o mediante comunicación firmada en forma conjunta por el Director de Fomento y el Jefe del Departamento de Gestión Crediticia de FONAFIFO o en su defecto a quien estos designen por ausencia y que estén debidamente autorizados ante el Fideicomiso. El fiduciario será responsable de su ejecución...” (El destacado y el subrayado no corresponden al original)*

De conformidad con lo anterior, las cuentas de “créditos vencidos” y “créditos en cobro judicial”, al 30 de abril del 2020, representan el 30,89% del total de los activos del Fideicomiso; lo cual es un aspecto que debe ser analizado profundamente por el FONAFIFO, con el fin de determinar las causas o posibles causas que están incidiendo a que estas carteras mantengan su tendencia al aumento, con el fin de abordar de manera integral las razones o condiciones que están generando que se presente esa particularidad.

Así pues, ante la consulta formulada sobre estos montos de esas carteras, el FONAFIFO manifestó:

“Cabe destacar que en los últimos meses se ha producido un aumento de la morosidad al igual que en el resto del país, debido a la contracción económica causada por el COVID 19. Ante esto estamos haciendo los esfuerzos por realizar readecuaciones y prórrogas de acuerdo a la situación de los clientes. Se espera que esto tendrá efecto sobre la cartera en el mediano plazo”. (El destacado no corresponde al original)

De conformidad con lo anterior, debe considerarse que los datos mostrados son con base a los estados financieros con corte al 30 de abril del 2020; sin embargo, la emergencia COVID-19 inició en el país hasta el 06 de marzo del 2020 cuando se presentó el primer caso; razón por la que, es conveniente que el FONAFIFO analice y determine si en efecto la tendencia al alza de las cuentas de “*créditos vencidos*” y “*créditos en cobro judicial*”, corresponden sólo al efecto COVID-19 o si bien, existen otros aspectos, condiciones y variables que se encuentren incidiendo en dichas cifras desde hace tiempo atrás, ya que ese incremento quedó evidenciado en el comportamiento que han mostrado los incumplimientos de pago y que así lo constatan los Acuerdos tomados en las actas de las últimas sesiones del CIC llevadas a cabo en el año 2019 (en cuyo período valga aclarar, no existía la emergencia por la Pandemia del COVID-19), en el apartado de “*Arreglos de Pago, Solicitud de Prórrogas de Pago y Cobro Judicial*”, emitidas al efecto.

A su vez, es importante destacar que al Ente Fiduciario (BNCR) le corresponde “...*gestionar el cobro administrativo y judicial de la cartera de crédito...Asimismo se obliga a realizar el cobro administrativo y judicial de los créditos...*” según lo contemplado en la Cláusula Octava (puntos 7 y 9) de la Modificación Integral al Contrato celebrada el 27 de setiembre del 2012. Además, dicho clausulado también le otorga al BNCR la obligación de “...*Emitir los informes de morosidad de la cartera de crédito...Seguimiento a la morosidad de la cartera de crédito y la ejecución de cobro judicial...*”; sin embargo, compete al FONAFIFO coordinar con el Fiduciario, para determinar las causas que están incidiendo en el crecimiento de ambas carteras.

Ingresos y Egresos presupuestados para el año 2019 del Fideicomiso 544:

En setiembre del año 2018, el FONAFIFO emitió el documento denominado “*Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Plan-Presupuesto 2019*”, conteniendo el detalle presupuestado de los ingresos y egresos del año 2019, estimados en 3.068,3 millones de colones.

Dicha presupuestación, fue girada por el señor Rodríguez Zúñiga en oficio DFCE-OF-0604-2018 del 27 de setiembre del 2018, a la Licda. Lilliam Marín Guillén, Gerente en su momento del Área de Servicios Ambientales y Energía del Ente Contralor, en donde le remite ésta “*para su respectivo trámite de aprobación*”, indicándole adicionalmente que se “...*ha registrado y validado los datos correspondientes en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos Públicos (SIPP), de manera previa a su envío...*”

Análisis de Egresos presupuestados para el año 2019:

En dicho documento para el año 2019 se desglosaron los egresos programados de la siguiente manera:

Cuadro N° 9
Detalle del Presupuesto de Egresos 2019 Fideicomiso N° 544
(Colones)

Partida	Nombre	Presupuesto	Importancia Relativa
0	Remuneraciones	191.870.515	6,25%
1	Servicios	1.581.098.381	51,53%
2	Materiales y suministros	34.357.100	1,12%
3	Intereses y Comisiones	5.000.000	0,16%
4	Activos Financieros	1.053.632.466	34,34%
5	Bienes Duraderos	10.029.600	0,33%
6	Transferencias Corrientes	42.933.335	1,40%
9	Cuentas Especiales	149.437.226	4,87%
TOTAL EGRESOS		3.068.358.623	100,00%

Fuente: Información de documento "Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Plan-Presupuesto 2019"

De forma adicional, los egresos programados para el año 2019, se desglosaron individualmente para los dos componentes (programas) de "Financiamiento Forestal" y "Proyectos Especiales", según se detalla a continuación:

Cuadro N° 10
Fideicomiso N° 544
Distribución del Presupuesto de Egresos por programas año 2019

Partidas	Presupuesto Año 2019	%	Financiamiento Forestal	%	Proyectos Especiales	%
Remuneraciones	191.870.515	6,25%	191.870.515	12,77%		0%
Servicios	1.581.098.381	51,53%	131.402.553	8,75%	1.449.695.828	92,58%
Materiales y suministros	34.357.100	1,12%	1.462.400	0,10%	32.894.700	2,10%
Comisiones e intereses	5.000.000	0,16%	0	0,00%	5.000.000	0%
Activos Financieros	1.053.632.466	34,34%	1.053.632.466	70,13%		0%
Bienes Duraderos	10.029.600	0,33%	0	0	10.029.600	0,64%
Transferencias corrientes	42.933.335	1,40%	42.933.335	2,86%		0%
Cuentas Especiales	149.437.226	4,87%	81.180.635	5,40%	68.256.591	4,36%
Total General	3.068.358.623	100,00%	1.502.481.904	100%	1.565.876.719	100%

Fuente: Información de documento "Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Plan-Presupuesto 2019".

De conformidad con los datos mostrados en el cuadro anterior, se aprecia que el presupuesto estimado para el año 2019 de "Financiamiento Forestal" representaba el 48,97% de los egresos y al componente "Proyectos Especiales" le correspondía el 51,03%; es decir, se distribuirían casi que en partes iguales los recursos presupuestados.

Así las cosas, según lo señalado en el documento "Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Plan-Presupuesto 2019" citado, se consigna que los egresos presupuestados se desglosaban en:

➤ “Servicios”: por la suma de **1.581,0 millones de colones**, y que contenía entre otras, las siguientes subpartidas (se enuncian únicamente las más significativas)

- a) La subpartida de “*Servicios de Ingeniería*” por 845,7 millones de colones, comprende 36 contrataciones (principalmente Consultorías de la Estrategia REDD+).
- b) La subpartida de “*Servicios de ciencias económicas y sociales*” por 127,2 millones de colones que comprende la realización de 10 contrataciones, relacionadas con las actividades adicionales de la estrategia REDD+.
- c) La subpartida de “*Otros servicios de gestión y apoyo*”, por 317,9 millones de colones que comprende 28 Talleres, Consultorías y otros, principalmente relacionados con las actividades adicionales de la Estrategia REDD+.

La suma de esas 3 subpartidas comprende 1.290,8 millones de colones, lo que representa el 81,64% del total de la partida de Servicios.

➤ “Activos financieros”: por la suma de **1.053,6 millones de colones**, la cual contenía la siguiente subpartida.

- a) La subpartida “*Préstamos al sector privado*” por 1.053,6 millones de colones. Para créditos al sector forestal para viveros forestales, reforestación, industria forestal, capital de trabajo, crédito puente, estudios técnicos, de acuerdo al reglamento de crédito del fideicomiso, las metas establecidas y el programa crediticio.

Esa subpartida comprende el 100% de la partida de “*Activos Financieros*”.

En la presupuestación del componente “*Financiamiento Forestal*”, por 1.502,4 millones de colones, los rubros que más destacan son: Remuneraciones, Servicios y Activos Financieros, que abarca el **91,64%** del Presupuesto Programado de este componente específico, siendo éstas, las siguientes:

- Remuneraciones: 191,8 millones de colones (12,76%)
- Servicios: 131,4 millones de colones (08,75%)
- Activos Financieros 1.053,6 millones de colones (70,13%)

Subtotal: 1.376,8 millones de colones (91,64%)

Por otra parte, en el componente de “*Proyectos Especiales*”, por 1.565,8 millones de colones, el rubro que más destaca es: Servicios, que abarca el **92,58%** del Presupuesto Programado para este componente, siendo éste, el siguiente:

- Servicios: 1.449,6 millones de colones (92,58%)

Resumen comparativo de estados financieros de los años 2016-2017-2018-2019

De acuerdo a los datos que indican los estados financieros del Fideicomiso N° 544 correspondientes a los años 2016, 2017, 2018 y 2019, facilitados en su oportunidad por el BNCR y el FONAFIFO, se aprecia la siguiente información:

Cuadro N° 11
Resumen Comparativo de estados financieros del Fideicomiso N° 544
Períodos 2016-2017-2018-2019
(en millones de colones)

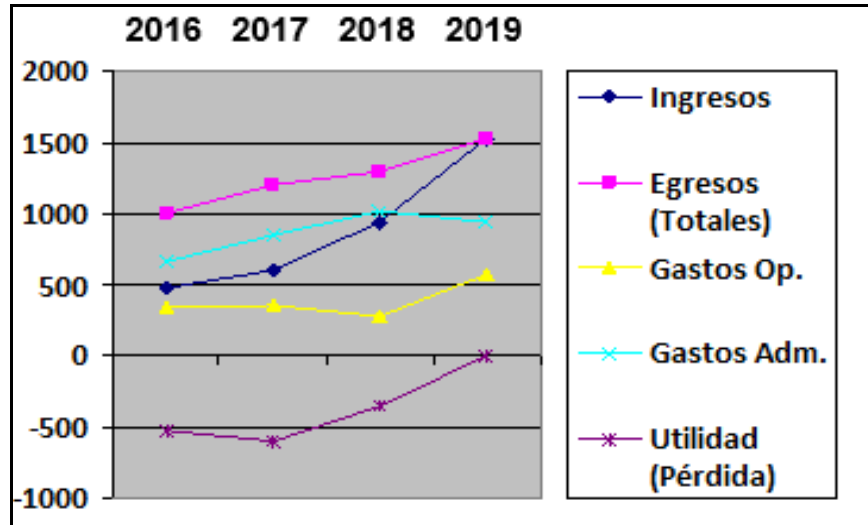
<i>Detalle</i>	2016	2017	2018	2019
Activos	5.201,4	4.735,3	4.724,5	4.922,7
Pasivos	27,6	31,9	15,8	13,1
Patrimonio	5.173,8	4.703,4	4.708,7	4.909,6
Activo = Pasivo + Patrimonio	5.201,4	4.735,3	4.724,5	4.922,7
Ingresos	481,5	597,2	944,0	1.529,4
Egresos	1.007,3	1.204,4	1.298,6	1.527,1
Gastos Operativos	340,7	353,9	283,6	565,7
Gastos Financieros	1,9	4,1	3,6	17,2
Gastos Administrativos	664,7	846,4	1.011,4	944,2
Utilidad (Pérdida)	-525,8	-607,2	-354,6	2,3

Fuente: Información obtenida de los estados financieros facilitados por el BNCR y FONAFIFO.

Adicionalmente, es conveniente realizar una observación sobre el concepto de “utilidad” o “pérdida” que es presentada en este apartado; esto por cuanto, esta nomenclatura se obtuvo directamente de los estados financieros que fueron remitidos por el BNCR y el FONAFIFO en su momento y no son conceptos que sean anotados por la Auditoría Interna de manera antojadiza; y en donde además, no consta evidencia de que el señor Rodríguez Zúñiga le haya señalado en ningún momento a dicha entidad bancaria corregir tal nomenclatura en los estados financieros y utilizar otra más acorde a sus preferencias. Lo anterior se menciona, por cuanto en las observaciones realizadas en el Informe Preliminar de auditoría, el señor Director Ejecutivo alegó no estar a satisfacción de utilizar las definiciones de “utilidades” o “pérdidas” en la documentación presentada en este Informe; sin embargo, ya esto sería un asunto que debe ser tratado entre el Fideicomitente y el Fiduciario propiamente, para su futura discusión y eventual corrección entre ambos.

Así las cosas, de acuerdo a los datos brindados por ambos órganos, se presenta de forma gráfica el comportamiento que han mantenido los ingresos, los egresos y el resultado de las utilidades o pérdidas obtenidas en los años 2016, 2017, 2018 y 2019, según se detalla a continuación:

Gráfico N° 2
Comparativo de Estados de Resultados del Fideicomiso N° 544 (2016-2019)
(millones de colones)



Fuente: Elaboración efectuada con base a datos de los estados financieros.

Análisis de Egresos correspondientes al año 2019

De acuerdo a lo señalado en los estados financieros facilitados por el BNCR y el FONAFIFO, los egresos incurridos en el año 2019 por 1.527,1 millones de colones, se encuentran conformados de la siguiente manera:

- Gastos operativos: 565,6 millones de colones (37,04%)
- Gastos financieros: 17,3 millones de colones (1,13%)
- Gastos administrativos: 944,2 millones de colones (61,83%)
- **Total de gastos 1.527,1 millones de colones (100%)**

De conformidad con lo anterior, los gastos más significativos según los estados financieros facilitados por el Fiduciario y el Fideicomitente en el año 2019, fueron los que se detallan a continuación:

Cuadro N° 12
Detalle de principales gastos del año 2019 del Fideicomiso N° 544 según los EEFF
(en millones de colones)

Tipo de gasto	Detalle	Monto	% del total de los gastos
Gastos operativos	Gasto por estimación cartera crédito ⁵⁵	420,3	74,3 %
	Gastos por Bienes Realizables ⁵⁶	91,7	16,2 %
Subtotal		512,0	90,5 %
Gastos de administración	Gastos de personal: Siendo los más representativos: (Sueldos y bonificaciones de personal por 116,7 millones y otros gastos como: viáticos, alimentación, seguros, etc.)	133,6	14,15 %
	Gastos por provisiones: (incluye vacaciones, aguinaldo, cargas sociales patronales, fondo de capitalización laboral, etc.)	47,7	05,05 %
	Gastos por servicios externos ⁵⁷ : Siendo los más representativos: (Servicios de ingeniería con 352,6 millones; Otros servicios contratados por 148,3 millones; Servicios en ciencias económicas y sociales por 79,4 millones, entre otros).	630,3	66,75 %
	Gastos de Infraestructura ⁵⁸	67,3	7,12%
Subtotal		878,9	93,07 %

Fuente: Estados financieros facilitados por el BNCR-FONAFIFO.

De acuerdo a la información anterior y contenida en los estados financieros, la subpartida de gastos por bienes realizables, tuvo un incremento del año 2018 al año 2019, pues pasó de 65,0 millones de colones a 91,7 millones, lo que representa un aumento del 41,07%.

También, el rubro de Sueldos y bonificaciones de personal por 116,7 millones en conjunto con los gastos por provisiones del personal por 47,7 millones suman en total 164,4 millones de colones; lo que representa el **10,77%** del total de los gastos incurridos en el 2019 que ascienden a 1.527,1 millones.

Adicionalmente, la suma de los tres componentes de gastos (operativos, financieros y administrativos), por 1.527,1 millones de colones, representan el **31,02%** del total de los activos existentes al 31 de diciembre del 2019, que ascendían a 4.922,7 millones de colones en activos.

⁵⁵ Contempla el registro del gasto de la estimación del deterioro de la cartera de crédito, comisiones y cuentas por cobrar de la cartera de crédito que mantiene el fideicomiso según las políticas de estimación establecidas por el Fideicomiso.

⁵⁶ En esta cuenta se registran los gastos incurridos en el período relacionadas con el deterioro de los bienes realizables, así como los gastos por su mantenimiento e impuestos municipales; reparaciones y las pérdidas por desvalorización de dichos bienes en el período.

⁵⁷ Están constituidos por los gastos de servicios profesionales, técnicos con personas físicas o jurídicas, para trabajos específicos. Se registran los gastos por servicios de información, servicios jurídicos, otros servicios contratados además de servicio de consultoría externa.

⁵⁸ Corresponde al mantenimiento y depreciación de los equipos de maquinaria, además del registro de gastos de todos aquellos equipos y herramientas que no cumplen la característica para ser activos.

Detalle del pago por Servicios Profesionales (contrataciones), incurridos en el Fideicomiso N° 544 en los años 2018 y 2019

Tal y como se muestra en el Anexo N° 4 de este informe, el mismo fue elaborado por la Auditoría Interna de acuerdo a los datos contenidos en el documento (plantilla Excel) denominado “*Servicios Profesionales 2018-2019*” que contiene la tabla titulada “*Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Detalle de Pago Servicios Profesionales 2018 y 2019*”. Cabe destacar que dicha plantilla fue confeccionada por el FONAFIFO en su oportunidad.

Así las cosas, en dicho anexo, se condensan las contrataciones por servicios profesionales (Servicios de Ingeniería; Servicios en Ciencias Económicas y Sociales y Servicios Jurídicos), que abarcan contrataciones efectuadas con recursos del Fideicomiso N° 544 en los años 2018 y 2019.

De conformidad con los datos que muestra dicho documento del FONAFIFO, se aprecia que en el año 2018 se efectuaron 60 contrataciones con diversas personas físicas y jurídicas que ascienden los pagos a la suma de 380,0 millones de colones. Por su parte, para el año 2019 se efectuaron 110 contrataciones con diversas personas físicas y jurídicas que ascienden dichas erogaciones a la suma de 481,6 millones de colones.

Así las cosas, entre los años 2018 y 2019, se efectuaron 170 contrataciones por pagos de 861,6 millones de colones. Cabe destacar que casi la totalidad de las contrataciones se efectuaron en dólares (con sus diversos tipos de cambio vigentes en su oportunidad); en donde, también se realizó la retención del 2% del impuesto sobre la renta en los casos que correspondía. Para más ahondamiento sobre este particular, se pueden constatar los datos del Anexo N° 4 y la plantilla Excel denominada “*Fideicomiso 544 FONAFIFO/BNCR Detalle de Pago Servicios Profesionales 2018 y 2019*”, los cuales forman parte de los papeles de trabajo.

A su vez, es pertinente señalar que dichas contrataciones fueron efectuadas con recursos provenientes de los siguientes fondos:

Cuadro N° 13
Contrataciones pagadas según el fondo del Fideicomiso
(en millones de colones)

Fondo del Fideicomiso	Año 2018	Año 2019	Total	Porcentaje
Fid 544-002	0,6	0,0	0,6	0,06%
Fid 544-003	0,0	17,8	17,8	2,07%
Fid 544-009	0,9	0,1	1,0	0,11%
Fid 544-016	378,5	463,7	842,2	97,76%
TOTAL	380,0	481,6	861,6	100,00%

Fuente: Documento “*Servicios Profesionales 2018-2019*” (oficio DG-OF-082-2020).

Tal y como se puede apreciar del cuadro anterior, el 97,76% de los pagos efectuados para las contrataciones realizadas en los años 2018 y 2019 con los recursos del Fideicomiso N° 544, provienen del Fondo Fid 544-016.

2.7 Acuerdos SUGEF (riesgos y control interno) y “mejores prácticas” internacionales

En el artículo 115 de la Ley N° 7558, se creó la SUGEF como Órgano de Desconcentración máxima del Banco Central de Costa Rica (BCCR). La Superintendencia registrará sus actividades por lo dispuesto en dicha ley, sus reglamentos y las demás leyes aplicables. Así las cosas, el Ente Fiduciario -BNCR- (y por consiguiente los fideicomisos que administra entre ellos, el Fideicomiso N° 544), se encuentran supervisados por la SUGEF.

Además, el artículo 119 de ese cuerpo normativo señala que el Órgano Superior de la SUGEF es el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), el que dictará las normas generales para el establecimiento de sanas prácticas bancarias de gobierno corporativo, así como la gestión de riesgos, entre otros aspectos. A su vez, dicha norma señala que “...Las normas generales y las directrices dictadas por el Conassif serán de observancia obligatoria para las entidades fiscalizadas.” (El subrayado no es del original).

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea o Comité de Basilea, se estableció a finales de 1974. Es un Comité Internacional conformado por Bancos Centrales y Supervisores o Reguladores Bancarios de los principales países industrializados, que se reúne cada tres meses en el Bank For International Settlements (BIS) en Basilea, Suiza, para:

- Desarrollar estándares de supervisión bancaria para fortalecer la solidez de los sistemas financieros.
- Desarrollar guías de mejores prácticas para los sistemas bancarios.

Así las cosas, dicho Comité ha emitido una serie de recomendaciones y reglamentaciones, que han sido condensados en diversos Acuerdos (Basilea I, II y III). Además, dentro de la documentación emitida por dicho Comité, se encuentran entre ellos, los “*Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*”⁵⁹, que contempla una serie de principios relacionados a la gestión bancaria y a la gestión de riesgos, en el que se puede apreciar el principio número 25, denominado “*Riesgo Operacional*”.

De conformidad con lo antes citado, el riesgo operacional es definido por Basilea II como: “*El Riesgo de pérdida resultante de cualquier inadecuado o falla de proceso interno, personas o de sistemas tecnológicos o de eventos externos*”. Cabe destacar que este riesgo se puede ver afectado por los siguientes elementos:

⁵⁹ Véase: https://www.bis.org/publ/bcbs213_es.pdf [Consulta: 05/08/2020].

Falla Interna: Por una acción deliberada (fraude interno); un error humano; una falla de Tecnologías de Información (TI); una falla de los medios (no TI); inadecuados procedimientos o procesos; fallas de un proveedor interno de servicios; incumplimientos de obligaciones regulatorias, etc.

Falla Externa: Por un acto deliberado (fraude externo); un desastre natural; un accidente; incumplimientos de proveedor externo de servicios; entorno regulatorio, etc.

Así las cosas, existen tres dimensiones del riesgo que pueden extraerse de esta definición:

- a) El riesgo tiene su origen en una causa que puede ser interna o externa y, a su vez, éstas pueden ser de naturaleza accidental o de naturaleza deliberada.
- b) El riesgo es un evento que aún no ha ocurrido pero que podría ocurrir, sobre cuya ocurrencia existe incertidumbre. Un evento es un incidente.
- c) La ocurrencia del evento tendría un efecto o impactos económicos positivos, negativos (pérdidas) o representar un costo de oportunidad.

Por su parte, la vinculación del Comité de Basilea con la SUGEF se puede apreciar incluso en el sitio web de esta última, en el apartado de *“Preguntas frecuentes relacionadas con normativa”*⁶⁰, en donde se indica lo siguiente:

“La SUGEF generalmente recurre a múltiples organismos y fuentes de información, con el objeto de orientarse en torno a las mejores prácticas (en función de la naturaleza y complejidad del tema a regular), sin embargo, las siguientes fuentes (entre otras) son, dentro del ámbito de regulación, referentes de consulta obligatoria:

- *Comité de Supervisión Bancaria de Basilea del Banco de pagos internacionales (BCBS), por sus siglas en inglés... (El subrayado no corresponde al original)*

Adicionalmente, es relevante señalar que la Procuraduría General de la República (PGR), en los Dictámenes C-384-2003 del 09 de diciembre del 2003 y C-109-2018 del 21 de mayo del 2018, incluso hace referencia al Comité de Basilea en sus criterios jurídicos, lo cual se constata a continuación:

“Dictamen C-384-2003:

El documento del Comité de Basilea en Supervisión Bancaria...el Principio 21 de las Normas de Basilea (Comité Basilea sobre Supervisión Bancaria: Metodología de los Principios Básicos, Basilea, octubre de 1999) dispone...”

⁶⁰ Véase:

<https://www.sugef.fi.cr/ver/contactenos/faqs/Preguntas%20frecuentes%20sobre%20Normativa%20v2.pdf#.Xyr56ihKjIU> [Consulta: 05/08/2020]

Dictamen C-109-2018:

“De acuerdo con los Criterios Adicionales al Principio 10 de los Principios Fundamentales de Basilea el Banco debe tener procedimientos...” (El subrayado no es del original)

Así las cosas, como se puede observar, las regulaciones emitidas por la SUGEF en sus Acuerdos girados, son elaborados entre otros, con base a regulaciones técnicas internacionales y a mejores prácticas de uso común, en donde son aplicados y evaluados incluso por organismos financieros y regulatorios internacionales tales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE), entre otros; así como también, por las mejores calificadoras de riesgos internacionales, entre ellas: Standard & Poor's Financial Services; Moody's Corporation y Fitch Rating. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual es una organización internacional a la cual Costa Rica recientemente se adhirió, posee como misión el diseñar mejores políticas, el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial y definición de buenas prácticas, que deben ser aplicados por los gobiernos de los países miembros.

Acuerdos SUGEF

De conformidad con lo antes señalado y dada la relevancia de lo consignado en los Acuerdos emitidos por SUGEF, se hace pertinente efectuar una valoración de la implementación de riesgos por parte del Fiduciario (BNCR) y determinar si existe una supervisión o exigencia de su aplicabilidad por parte del Fideicomitente al Fideicomiso N° 544 en estudio.

Visto lo anterior, se logró constatar que existen 29⁶¹ Acuerdos emitidos por la SUGEF, los cuales son de carácter vinculante para el Fiduciario (BNCR), y son una guía en donde se contemplan una serie de requisitos, procedimientos y acciones que las Entidades Fiscalizadas por la SUGEF deben tomar en consideración en el desarrollo de su gestión, con el propósito de fortalecer los sistemas financieros de éstas. Cabe señalar que algunos de dichos Acuerdos son de atinencia al área investigada en este informe, siendo éstos:

- a. Acuerdo SUGEF 1-05 denominado “Reglamento para la Calificación de Deudores”.
- b. Acuerdo SUGEF 2-10 denominado “Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos”.
- c. Acuerdo SUGEF 16-16 denominado “Reglamento sobre Gobierno Corporativo”.
- d. Acuerdo SUGEF 18-16 denominado “Reglamento sobre Gestión del Riesgo Operativo”.

⁶¹ Acuerdo SUGEF Nos.: 20-00; 24-00; 27-00; 4-04; 5-04; 1-05; 6-05; 3-06; 7-06; 10-07; 8-08; 9-08; 2-10; 12-10; 32-10; 25-11; 17-13; 15-16; 16-16; 18-16; 19-16; 21-16; 14-17; 23-17; 11-18; 22-18; 30-18; 30-18 Anexos; 13-19.

Así las cosas, en correo electrónico del 09 de junio del 2020 (12:06 horas) se le consultó a la SUGEF si existía algún Acuerdo específico emitido en materia de Fideicomisos de Administración. Como respuesta, en correo del 11 de junio del año 2020 (08:48 horas) el Sr. Gilberto Eliécer Arce Alpízar, Funcionario de Servicios Técnicos de la SUGEF, manifestó que a la fecha “...no se ha emitido un reglamento específico sobre Fideicomisos de Administración por parte de la SUGEF.” (El subrayado no corresponde al original).

También, con el propósito de conocer si el BNCR aplica o no los Acuerdos de la SUGEF arriba indicados al Fideicomiso N° 544, la Auditoría Interna le giró el oficio AI-077-2020 ya citado a la señora Fernández Quesada, planteándole una serie de consultas enfocadas específicamente al Fideicomiso bajo estudio y a la vez solicitándole, que remitiera la documentación de respaldo.

Así pues, dentro de los aspectos requeridos se encontraba lo relacionado con los artículos 3, 7, 9, 11 y 20 del Acuerdo SUGEF 2-10 en torno a: cuáles son los riesgos detectados por el BNCR; si cuenta el Ente Fiduciario con políticas y estrategias para la administración integral de riesgos y si el Banco ha considerado otra normativa técnica y jurídica sobre este tema (riesgos); si han sido comunicados los riesgos; si el FONAFIFO ha mostrado interés en conocer los controles sobre riesgo; si cuenta el BNCR con el Manual sobre la Administración Integral de Riesgos (MAIR) y si el mismo incluye los riesgos señalados en el artículo 11 y si se cuenta en el sitio web del BNCR con la divulgación del *“Informe Anual de Riesgos”* para los años 2018 y 2019 según lo indica el artículo 20 de ese Acuerdo.

Además, se le consultó que informara lo pertinente con respecto a los artículos 11 y 14 del Acuerdo SUGEF 18-16, y que señalara: en qué consisten los sistemas de información utilizados, cuáles son los indicadores y los reportes emitidos por el BNCR para realizar el seguimiento de los riesgos, así como el manejo de información relacionada con el mismo y si cuenta el Área de Fideicomisos del BNCR con una base de datos para incidencias y para eventos potenciales y en qué consisten éstos.

Como respuesta el BNCR en oficio FID-2746-2020 ya citado, no se refirió a cada una de dichas consultas de forma individual, sino que fueron atendidas grupalmente, no contestando lo requerido y señalando que se adjuntaba el último mapeo de riesgos y el seguimiento de las matrices de riesgo de manera integral mediante dos enlaces, a los cuales no fue posible tener acceso a ellos.

Así las cosas, tomando en consideración que los Acuerdos de la SUGEF son de acatamiento obligatorio para el BNCR, se consideró relevante consultar al FONAFIFO ciertos aspectos de éstos con el propósito de conocer si dicho Órgano se encuentra valorando o no, la administración óptima que está realizando el Ente Fiduciario con el Fideicomiso N° 544; para lo cual, se le giró el oficio AI-076-2020 ya citado al señor Rodríguez Zúñiga, en donde se le formularon una serie de consultas referentes al tema en mención, entre ellas si el FONAFIFO tenía conocimiento sobre los Acuerdos emitidos por la SUGEF para la correcta administración de los recursos públicos de los fideicomisos.

Como respuesta se emitió el oficio DG-OF-091-2020 ya mencionado, indicando que dichos Acuerdos son únicamente de acatamiento obligatorio para las Entidades Financieras bajo la supervisión de SUGEF y no para el FONAFIFO, ya que a su criterio “...no están sujetos a la normativa y acuerdos emitidos por dicha Superintendencia. Por lo que, aunque eventualmente se consulta sus resoluciones no se han considerado, hasta ahora de acatamiento obligatorio...” (El subrayado no corresponde al original)

Además, se le planteó que en caso de que no conocieran dichos Acuerdos, bajo qué parámetros considera o califica el FONAFIFO la buena gestión del BNCR en la administración del Fideicomiso N° 544. Como respuesta manifestó que para calificar la gestión del Ente Fiduciario existen parámetros, como por ejemplo el cumplimiento de los plazos para los diferentes procesos que ejecuta el BNCR, de conformidad con las responsabilidades establecidas en el Contrato del Fideicomiso.

También se le consultó cuáles son los riesgos detectados por el BNCR concretamente para el Fideicomiso N° 544; si cuenta dicho Ente Fiduciario con políticas y estrategias para la administración integral de esos riesgos y si tiene conocimiento el FONAFIFO si el BNCR considera adicionalmente otra normativa técnica o jurídica referente a este tema (riesgos); lo anterior de acuerdo con los artículos 3 y 7 del Acuerdo SUGEF 2-10; y además, se solicitó que adjuntara la documentación de respaldo correspondiente.

Como respuesta, el FONAFIFO manifestó en lo que interesa, lo siguiente:

“...Como se mencionó...FONAFIFO no capta recursos financieros y por tanto hasta la fecha no se ha considerado necesario solicitar al Banco información sobre dichos riesgos.”

En cuanto a que, si el Banco Nacional cuenta con dichos análisis de riesgo, al ser una institución financiera altamente consolidada, seguramente para su operación normal debe contar con los respectivos análisis. Sin embargo, hasta ahora no se han aplicado para el Fideicomiso 544.” (El subrayado no corresponde al original).

Por otra parte, se le planteó al FONAFIFO si los riesgos del Fideicomiso N° 544 han sido comunicados oportunamente a ese Órgano por parte del BNCR y que señalara si el FONAFIFO había mostrado interés en conocer dichos controles sobre los riesgos, de conformidad al artículo 9 del Acuerdo SUGEF 2-10 y que adjuntara la documentación de respaldo.

Como respuesta expresó que “...ni el Fideicomiso ni el FONAFIFO son entes que deban recibir supervisión de la SUGEF y por ende están exonerados directamente del cumplimiento de los acuerdos de esa Superintendencia, por tanto, hasta la fecha no se ha considerado necesario esa gestión ni ante la Junta Directiva del BNCR ni ante ninguna instancia del citado Banco.” (El subrayado no corresponde al original)

De forma adicional, se le formuló al FONAFIFO si el Ente Fiduciario cuenta con el MAIR, si el mismo incluye los riesgos y si cumple con lo indicado en el artículo 11 del Acuerdo SUGEF 2-10; además, se solicitó que indicara en qué consiste el mismo, si se lo ha remitido al FONAFIFO, si éste ha mostrado interés en conocer dicho Manual y qué ha indicado al respecto. Como respuesta manifestó que no se han hecho acciones para conocer si existe o no dicho MAIR.

Además, se le planteó que indicara en qué consistían los sistemas de información utilizados por el BNCR y FONAFIFO para abarcar al Fideicomiso N° 544, cuáles son los indicadores emitidos por el Ente Fiduciario para realizar el seguimiento de los riesgos del Fideicomiso N° 544, así como el manejo de información relacionada con el mismo de conformidad al artículo 11 del Acuerdo SUGEF 18-16 y adjuntara la documentación de respaldo.

Con respecto a esta consulta, el FONAFIFO indicó que con referencia a los sistemas de información utilizados por el Ente Fiduciario *“...sabemos que se utiliza el Sistema de Crédito del Banco Nacional, que hasta la fecha nos ha permitido contar con la información actualizada y en forma oportuna para la toma de decisiones.”* En cuanto al manejo de información, el FONAFIFO fue omiso en responder sobre este tema.

Finalmente, se le formuló al FONAFIFO si tiene conocimiento que el BNCR cuenta con una base de datos para incidencias y una base de datos para eventos potenciales de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo SUGEF 18-16; además, se le señaló que indicara en qué consistían las mismas y que adjuntaran la documentación de respaldo. Como respuesta expresó que no se ha considerado necesario dicha gestión ante la Junta Directiva ni a otra instancia del Banco para el cumplimiento del Acuerdo antes mencionado.

2.8 Riesgo detectado por el FONAFIFO en la colocación de créditos forestales del Fideicomiso N° 544 y ausencia de identificación de otros riesgos

El FONAFIFO identificó un riesgo relacionado a la colocación de créditos forestales, el cual es parte de las actividades cubiertas por el Fideicomiso N° 544; en donde lo estructuró en el documento denominado *“Riesgos de crédito forestal 2016-2017-2018”*, que consiste en un archivo en formato Excel.

Nótese de esa manera que este riesgo está identificado hasta el año 2018 y no cuenta con una actualización a los años 2019 y 2020. Así las cosas, este documento detalla lo siguiente:

Cuadro N° 14
Riesgo detectado por el FONAFIFO en créditos forestales
Años 2016-2017-2018

Riesgo			
Objetivo / Proceso / Actividad / Proyecto	Causas	Evento	Consecuencias
Colocar los fondos para la ejecución de proyectos del sector forestal.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cambios climáticos que afectan la producción. 2. Crisis financieras. 3. Pérdida de interés de los clientes de mantenerse en el proyecto. 4. Desviación del usuario de los recursos del crédito. 5. Problemas de mercado (competencia de madera extranjera, precios bajos, competencia interna). 	Posibilidad de que exista incumplimiento de pagos por situaciones que se presentan que los clientes no pueden manejar.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efecto negativo sobre la liquidez. 2. Afecta el monto disponible para otros créditos. 3. Asumir como pago bienes inmuebles que requieren de administración en términos de seguridad, vigilancia, pago de impuestos, entre otros, que la institución no está en capacidad de asumir. 4. Incremento de costos de recuperación de créditos. 5. Aumento en la morosidad de la cartera.

Fuente: Documento denominado “Riesgos de crédito forestal 2016-2017-2018”.

Además, el documento en mención identifica el riesgo inherente, conteniendo éste la probabilidad de ocurrencia (probable), la magnitud de consecuencia (aceptable), el nivel de riesgo inherente (6), la aceptabilidad (aceptable) y la justificación de probabilidad e impacto, señalando que “Se toma en consideración el riesgo porque podría suceder que se afecten créditos de los de mayor inversión y donde es más difícil que la gente pueda pagar”.

Adicionalmente, se definieron tres controles existentes, siendo éstos:

- a) Revisión mensual de la cartera de clientes.
- b) Profundizar en el análisis previo para otorgar los créditos (capacidad de pago, ubicación, tipo de especie).
- c) Visitas de seguimiento a los clientes con morosidad.

También, esa herramienta contempla la funcionalidad (3 Alta), riesgo residual (2 riesgo inherente/funcionalidad de controles) y finalmente el resultado de la evaluación, en donde determinaron lo siguiente: “Riesgo aceptable. No se plantean nuevas acciones puesto que los controles se realizan todos los meses porque el banco tiene la obligación de enviar el informe mensualmente.”

A pesar de lo anterior, se logró constatar que dicha herramienta únicamente contempla un riesgo para lo correspondiente a créditos forestales, siendo omisa en la identificación de otros riesgos en esta área; sino también, para el pago de servicios ambientales y para los proyectos especiales, entre ellos la estrategia REDD+.

Sobre este particular, el señor Rodríguez Zúñiga realizó una serie de observaciones al Informe Preliminar de auditoría que le fue presentado en su oportunidad a la Administración Activa, alegando que *“La institución sí dispone de la valoración de riesgos para el año 2019 y anteriores para la Dirección de Fomento Forestal...por lo que se adjunta el instrumento Excel de los años 2017-2018 y 2018-2019...en lo referido al ejercicio de valoración de riesgos 2020 el mismo se encuentra programado para ejecutarse durante los meses de octubre y noviembre de este año...se cuenta con riesgos asociados al PPSA para los años mencionados 2015-2019...para comprobar este punto se adjunta el instrumento Excel de los años 2017-2018 y 2018-2019...”*. Así las cosas, es pertinente señalar que dicho funcionario adjuntó una serie de información nueva que no había sido remitida en la etapa de investigación y que así le había sido requerida por la Auditoría Interna desde un inicio; con lo que se evidencia de esa manera, que el FONAFIFO entregó información parcial en esa primera e importante etapa; y de manera tardía la brinda a esta Dependencia Fiscalizadora una vez que es conocedor del Informe Preliminar, con lo que se generan serias dudas con respecto a la forma de actuar de ese Órgano sobre este particular.

2.9 Manejo y sistemas de información existentes para la administración del Fideicomiso N° 544

Con el propósito de conocer el manejo y sistemas de información existentes en la administración del Fideicomiso, se solicitó al FONAFIFO y al BNCR información sobre el particular.

El FONAFIFO manifestó que desde el año 2009 posee una Unidad de Archivo, la cual cuenta con un Profesional en Archivística y se han establecido controles para conocer la trazabilidad de los documentos. Además, de que se cuenta con una gestión de documentos físicos y digitales para la toma de decisiones, rendición de cuentas, transparencia e investigación; tomando en consideración, la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202⁶² y la Ley N° 8292 ya citada. También señaló que disponen de sistemas de información estandarizados en las oficinas, tales como: cuadros de clasificación, inventarios del acervo documental, tablas de plazos de conservación y eliminación documental, listas de préstamo de documentación, entre otros. A su vez, señala que cuenta con sistemas de información desarrollados a la medida para los procesos sustantivos de esa Dependencia; así como, para los procesos de apoyo, siendo éstos:

“...Como proceso sustantivo, se tiene el Programa de Pagos por Servicios Ambientales, el cual se complementa de:

- *siPSA: Sistema de Pagos por Servicios Ambientales –PSA.*
- *gePSA: Gestión de PSA.*
- *geoPSA: Sistema geoReferencial de PSA.*
- *Consultas y Reportes.*

⁶² Publicada en La Gaceta N° 225 del 27 de noviembre de 1990.

- *moCyM: Módulo de Visitas a Campo.*
- *OGS: Servicio de Consultas espaciales.*

Y para los procesos de apoyo se tiene:

- *siGAFI: Sistema de Gestión Administrativo Financiero*
 - *planPRES: Formulario, ejecución y seguimiento del Plan Presupuesto*
 - *pagoPRO: Pagos a Proveedores*
- *SUMI: Suministros.*
- *solSER: Solicitud de Servicios Generales –vehículos y mantenimientos menores.*
- *evalDE: Evaluación del Desempeño.*
- *siCAD: Solicitud de información y/o sugerencias en los servicios Institucionales.*
- *reDOC: Ventanilla única de recepción de documentos con firma digital...”*

Adicionalmente, el FONAFIFO señala que se dispone de expedientes electrónicos digitales conformados por las diferentes áreas organizativas; como por ejemplo, en el PPSA el expediente de PSA está accesible por el personal interno del FONAFIFO, por los clientes externos para las consultas respectivas y de esa manera, para facilitar la implementación del teletrabajo. Además, se cuenta con una ventanilla única de recepción de documentos electrónicos en cumplimiento a la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos N° 8220⁶³, al Índice de Gestión Institucional (IGI) y a los procesos de mejora regulatoria.

Aunado a lo anterior, se posee la plataforma Microsoft Office365, la cual incluye la herramienta OneDrive, y en el año 2019 se implementó una táctica de migración de los buzones de un servidor físico a la nube con esta plataforma, la que en conjunto con la Unidad de Archivo, se creó una estructura de almacenamiento de toda la documentación que genere el funcionario como parte de su quehacer diario, y así tener, la misma estructura en el plano físico y electrónico (digital). Esta estructura se conforma de la siguiente manera:

“...Estructura del buzón digital

...la estructura brinda la visualización del Archivo de gestión físico, leyéndose cada carpeta como una gaveta del archivo, por lo cual:

- *OF_PRODUCTORA: Oficina productora. Esta carpeta contiene toda la documentación generada en la ejecución de funciones de la dependencia.*
- *FONAFIFO: Esta carpeta contiene todas las dependencias de la institución, en la cual se almacenará la información enviada y recibida.*

⁶³ Publicada en El Alcance N° 22 a La Gaceta N° 49 del 11 de marzo del 2002.

- **ADM_PUBLICA:** Administración pública. Esta carpeta almacenará toda la información enviada y recibida de la Administración pública, por ejemplo: MICITT, TSE, RN.
- **ORG_PRIVADA:** Organizaciones privadas. Esta carpeta contendrá toda la información enviada y recibida de las Organizaciones.
- **PARTICULARES:** Esta carpeta contendrá toda la información enviada y recibida de personas físicas que sean remitidas directamente a la Dependencia.
- **ORG_INTERNACIONALES:** Organizaciones internacionales. Esta carpeta contendrá toda la información enviada y recibida de las Organizaciones.”

Adicionalmente, el FONAFIFO se encuentra en el proceso de implementación del sello electrónico. Además, con respecto a la gestión documental y la producción de los datos relacionados con la administración de los recursos por medio del Fideicomiso N° 544, el FONAFIFO utiliza los siguientes sistemas de información:

“siPSA: Sistema de Pagos por Servicios Ambientales: Por medio de este sistema se gestiona y documenta toda la administración de los contratos por servicios ambientales que se formalizan por medio del Fideicomiso.

siGAFI: Sistema de Gestión Administrativo Financiero: Por medio de este sistema se gestiona y documenta la formulación, ejecución y seguimiento del Plan-Presupuesto del Fideicomiso, el control presupuestario de los créditos...

Adicionalmente se maneja bases de datos, así como en los archivos físicos donde se custodian los expedientes y nos apoyamos con los sistemas del BNCR para la gestión de la cartera...”

2.10 Informes de Auditorías Externas emitidos para el Fideicomiso N° 544

Para el Fideicomiso N° 544 en el período 2017 y 2018, tanto el BNCR como el FONAFIFO remitieron los informes de auditoría elaborados en su oportunidad, siendo que la Entidad Bancaria presentó dos (02) informes, mientras que el Órgano Ministerial presentó cuatro (04) informes. A continuación, se detallan los hallazgos detectados en cada uno de esos períodos:

- 1- Castillo-Dávila, Asociados. Contadores Públicos Asociados.

Estados Financieros y Opinión de los Auditores al 31 de diciembre del 2017 y 2016.

La firma de Contadores Públicos Externos señaló detalladamente el enfoque de auditoría en los asuntos claves que consideraron de acuerdo a su juicio profesional, los de mayor importancia en la auditoría de los estados financieros del período antes señalado, en donde, especificaron que fueron abordados en el “...contexto de nuestra

auditoría de los estados financieros en su conjunto, y en la formación de nuestra opinión al respecto, y no proporcionamos una opinión por separado sobre dichos asuntos”.

Los asuntos claves que fueron considerados fueron los siguientes:

- ✓ Revisión de otorgamiento de créditos y sus medidas de control.
- ✓ Revisión de las partidas de gastos.

Como resultado de dicha opinión de los Auditores Públicos Independientes del 28 de junio del 2019, el Lic. Jorge Arturo Castillo Bermúdez, señaló en lo que interesa lo siguiente:

“Informe sobre Control Interno...

Durante nuestra auditoría del Fideicomiso, no observamos asuntos relacionados con el control interno y su funcionamiento que consideráramos como deficiencias significativas que deben ser informadas según las Normas Internacionales de Auditoría...”

2- Castillo-Dávila, Asociados. Contadores Públicos Asociados.

Estados Financieros y Opinión de los Auditores al 31 de diciembre del 2018 y 2017.

En este período la firma de Contadores Públicos emitió la misma opinión que el período anterior, a excepción del número de la carta de gerencia, siendo ésta CG 1-2018.

3- Castillo-Dávila, Asociados. Contadores Públicos Asociados.

Auditoría Financiera al 31 de diciembre del 2017.

El señor Castillo Bermúdez, de la Firma de Contadores ya citada, en el Informe de la Auditoría Financiera del 28 de junio del 2019, evaluó entre otras cosas, las siguientes áreas: Ambiente de control y otros; Cuentas por cobrar y estimación; Cartera de crédito y razonabilidad de la estimación; Ingresos y Gastos.

De conformidad con lo anterior, la Firma evaluó y realizó pruebas sobre las cuentas en el período en estudio y determinó que el resultado obtenido es *“satisfactorio”* y con un nivel de riesgo *“bajo”*.

Finalmente, indicó dicho Despacho de Contadores Externos lo siguiente:

“...II. CONCILIACIÓN AUDITADO VRS ESTADOS FINANCIEROS DEL FIDEICOMISO

2. CONDICIÓN:

Al conciliar los saldos inicio al 1 de enero del 2017, con el estado financiero auditado se procede a detectar la siguiente diferencia, la cual genera el siguiente asiento de auditoría para proceder a conciliar los excedentes del Fideicomiso del período 2016, y los correspondientes al período 2017...

La diferencia se debe a que en el auditado aparece los gastos pagados por anticipado por la suma de ₡123.510.21, de menos lo que refleja un excedente mayor en el período 2016, con respecto al auditado de ese período...”

4- Castillo-Dávila, Asociados. Contadores Públicos Asociados.

Auditoría Financiera al 31 de diciembre del 2018.

El señor Castillo Bermúdez, de la Firma de Contadores ya citada, en el Informe de la Auditoría Financiera del 28 de junio del 2019, evaluó las mismas áreas que se dieron en la Auditoría Financiera del período 2017, mostrando los mismos niveles de riesgo bajos con una razón satisfactoria para cada una de ellas.

De conformidad con lo anterior, se emitieron algunas observaciones y recomendaciones para el período 2018, siendo para el caso que nos ocupa la que se transcribe a continuación:

“B.- OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES PERIODO 2018:

I. PRESTAMOS Y CUENTAS POR COBRAR

1. CONDICIÓN:

...se observó que la cuenta de gastos judiciales por cobrar, no cuentan con una estimación específica de riesgo por deterioro. Asimismo, en la cuenta de estimación por deterioro de créditos existe una estimación que es determinada con base a morosidad y no considera otros riesgos asociados con las condiciones o características del Fideicomiso u otras variables macroeconómicas o de mercado...

RECOMENDACIÓN:

Según lo establecido en la NIIF 9 proceder a realizar la estimación de estas cuentas...”

Sobre la rotación de los Auditores Externos:

Tal y como se puede observar la Firma de Auditores Externos utilizada por el FONAFIFO para auditar los estados financieros del Fideicomiso N° 544 lo realizaron para los años 2017 y 2018 con el Despacho Castillo-Dávila, Asociados. Al respecto es importante informar lo que señala el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica (CCPCR) en su “Código de Ética del Contador Público Autorizado y la Contadora Pública Autorizada”⁶⁴, en donde específicamente el inciso o) del artículo 11, indica textualmente lo siguiente:

“Artículo 11.-El contador público autorizado, en el ejercicio independiente de su profesión, debe ser independiente de hecho y en apariencia, de tal manera que permita proporcionar una opinión sin ser afectado por influencias que comprometan su juicio profesional...”

En ninguno de los casos siguientes debe actuar, pues de lo contrario se consideraría falta de independencia...

o) Cuando el contador público autorizado ejerza individualmente o sea un despacho o firma sin una representación extranjera, manteniendo una relación de servicios de auditoría con un mismo cliente por un lapso de tiempo mayor de cinco años y no cuente con un apropiado control de calidad, según lo indiquen las Normas Internacionales de Auditoría y Atestiguamiento...” (El subrayado no corresponde al original).

Además, la posible rotación de auditores que señala dicho Colegio Profesional en su normativa, se plantea con el fin de: a) mantener la confianza de los usuarios de la información financiera auditada y b) reforzar la calidad de las auditorías, logrando con ello cumplir con los objetivos de: 1- incrementar la transparencia, 2- reforzar la independencia y objetividad y 3- aperturar y dinamizar el mercado de los servicios de auditoría; lo que conlleva a obtener una mejor calidad de los servicios recibidos y una minimización a los posibles riesgos de falta de independencia, entendiéndose este último concepto como aquella que podría eventualmente presentarse por la permanencia continua del mismo Auditor o de la Firma de Auditoría efectuando sus servicios a una misma empresa u organización por un largo período de tiempo que resulte contraria a la independencia profesional, en donde con cuya rotación, se garantiza la misma y con ello el deber de objetividad del Auditor.

Por su parte, con respecto a la conveniencia en la rotación de Auditores Externos, el Dictamen C-384-2003 del 09 de diciembre del 2003 emitido por la Procuraduría General de la República, indica textualmente lo siguiente:

“...Brasil y Ecuador exigen el requisito de rotación de la firma auditora, en tanto que Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Perú exigen la rotación del equipo de auditores dentro de la firma. Estados Unidos exige el requisito de rotación del equipo. El requisito de rotación tiene fundamento en las mejores prácticas internacionales como una

⁶⁴ Publicado en La Gaceta N° 11 del 16 de enero del 2015.

medida para procurar asegurar la veracidad de la información suministrada al mercado por los diferentes sujetos fiscalizados, con lo que se protege al inversionista y la estabilidad financiera en general...

B. LA ROTACION DE LOS AUDITORES EXTERNOS GARANTIZA LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y CONFIANZA DENTRO DE LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD

El CONASSIF y las Superintendencias detentan potestades discrecionales, cuyo ejercicio debe estar guiado por los fines que integran el orden público económico. Consecuentemente, las normas que se adopten y la verificación de su cumplimiento deben garantizar la transparencia en el funcionamiento del sistema y propiciar la confianza necesaria del público en general. La propuesta de rotar los auditores externos garantiza esos principios por lo que puede ser considerada como razonable y proporcionada.

a) Una disposición dirigida a mantener la confianza del público...

b) La norma sobre rotación garantiza el principio de transparencia...

c) Razonabilidad y proporcionalidad de la rotación de auditores...

Como se ha indicado, la regulación y supervisión tienden a garantizar la disciplina del sistema financiero. Para ello se adoptan normas prudenciales dirigidas a prevenir el riesgo. Dichas normas deben asegurar la confianza del público en el sistema y la transparencia de funcionamiento.

La base de la actividad financiera es la confianza. Las normas prudenciales procuran romper las situaciones de incertidumbre que puedan darse en el sistema, creando un marco de expectativas favorables para su acceso, evitando los riesgos innecesarios...

Ciertamente, se podría alegar que el conocimiento o más bien la experiencia acumulada son fuentes de confianza. Una confianza producto de la forma del ejercicio profesional. Si bien puede esperarse que así suceda siempre, es lo cierto que la experiencia externa ha demostrado que la continuidad en la contratación de una misma empresa auditora, a pesar de 'su experiencia profesional' no impide que los auditores se involucren en la administración de la empresa auditada y falseen u oculten información sobre ésta, con lo que se pierde en parte la profesionalidad, seriedad y tecnicidad con que debe operar el auditor. La norma de rotación tiende a evitar que pueda producirse esa circunstancia..." (El subrayado no corresponde al original).

Además, es oportuno señalar lo indicado en la Norma de 2.5.4. "Rotación de labores" de las "Normas de Control Interno para el Sector Público" (N-2-2009-CO-DFOE)⁶⁵, que expresa lo siguiente: "...El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida..." (El subrayado no es del original)

⁶⁵ Publicadas en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2009 y en adelante denominadas Normas de Control.

Así las cosas, es pertinente que para los próximos años en donde el FONAFIFO deba contratar los servicios profesionales de auditores externos (ya sea de forma individual, Despacho o Firma de auditores) para el Fideicomiso N° 544, debe tomar en consideración lo relacionado a la posible rotación de labores de éstos, valorando los años de servicios contemplados en el Código de Ética del CCPCR, los cuales deben ser no más de 5 años de prestación de servicios con un mismo cliente, según las condiciones y requisitos contemplados en el artículo 11 del Código de cita.

2.11 Cumplimiento del fin público

En relación con este punto, la Auditoría Interna mediante oficio AI-076-2020 ya citado, le consultó al FONAFIFO que indicara si el fideicomiso es o no el mejor instrumento a utilizar para que éste efectúe su gestión, así como que señalara si eventualmente se valora utilizar a futuro otras opciones o alternativas que sean viables jurídicamente para que dicho Órgano cumpla sus objetivos. Como respuesta mediante oficio DG-OF-091-2020 ya citado, el FONAFIFO manifestó en lo que interesa, lo siguiente:

- 1- El Fideicomiso en mención, fue creado por Ley N° 7575.
- 2- Dicho Fideicomiso otorga una administración ágil de los recursos, el cual permite complementar con el recurso humano necesario para realizar todas aquellas acciones pertinentes para dar cumplimiento a los fines del fideicomiso.

Sin dicho recurso humano, éste debería ser sustituido con funcionarios adicionales del régimen del Servicio Civil; para lo cual, no hay autorización por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) de crear plazas para el Sector Público.

- 3- El BNCR posee una plataforma tecnológica, la cual facilita a los clientes el acceso a la información de sus operaciones crediticias y el pago de éstas.
- 4- Las sucursales y agencias del BNCR permiten darle seguimiento a los créditos.
- 5- El fideicomiso es una alternativa que evita al FONAFIFO costos por labores y bienes importantes no sustantivos, tales como el uso del call center para cobro administrativo, notificaciones, formalizaciones de los préstamos, entre otros.
- 6- Finalmente, el FONAFIFO recalcó que el fideicomiso “...ha sido y será fundamental para el cumplimiento de los objetivos a corto, mediano y largo plazo al desarrollo y ejecución de los productos y proyectos sustantivos del Fonafifo, toda vez que el mismo es un mecanismo que se adapta con facilidad a la dinámica cambiante del entorno.” (El subrayado no corresponde al original).

Planes de trabajo y de avance del cumplimiento del objetivo del Fideicomiso

Con el propósito de conocer si el FONAFIFO está cumpliendo o no con el objetivo del Fideicomiso N° 544 y su fin público, se le solicitó que remitiera los Planes de Trabajo que incluyeran las metas e indicadores referentes al otorgamiento de Créditos Forestales y el Pago de Servicios Ambientales (PSA) para los años 2018, 2019 y 2020; así como, sus respectivos informes de cumplimiento de dichos años.

Como respuesta en oficio DG-OF-091-2020 ya citado, se remitió la información requerida; en donde se extrajo lo correspondiente a lo señalado por la Dirección de Fomento Forestal y la Dirección de Servicios Ambientales, cuyos resultados son los siguientes:

Cuadro N° 15
Dirección de Fomento Forestal
Desempeño General 2018, 2019 y I semestre del 2020

Acción Estratégica	Indicador	Meta	Resultado Anual	% Avance
Año: 2018				
No indica	Monto anual colocado en créditos forestales	₡949 504 875,00	₡993 373 132,00	104.62%
	Cantidad de operaciones de crédito	35	46	131.43%
Acción Estratégica	Indicador	Meta	Resultado Anual	% Avance
Año: 2019				
Colocar créditos forestales para el desarrollo de pequeños y medianos productores del sector	Monto anual colocado en créditos forestales	₡949,504,875.00	₡880,624,678.76	92.75%
	Cantidad de operaciones de crédito	90	90	100.00%
Acción Estratégica	Indicador	Meta	Resultado Semestral	% Avance
I semestre 2020				
Ejecutar eficientemente los recursos destinados a mecanismos de financiamiento	Porcentaje de ejecución presupuestaria del programa de crédito	90.00%	23.59%	26.21%

Fuente: Datos obtenidos de la información brindada por el FONAFIFO en oficio DG-OF-091-2020 y sus anexos.

Del cuadro anterior se observa que en la información de la Dirección de Fomento Forestal, no se incluyó para el año 2018 la acción estratégica (en la pestaña denominada “Desempeño”); pero sí los indicadores y las metas, denotándose que para los indicadores señalados, lograron sobrepasar la meta del 100% de cumplimiento.

Por su parte, con referencia al año 2019, sí se definió una acción estratégica y mantuvo los mismos indicadores, y como se puede apreciar, solamente el segundo indicador llegó a la meta del 100% de cumplimiento, mientras que el primero no logró alcanzar la meta propuesta, ya que el porcentaje de avance de cumplimiento fue de 92,75%.

Finalmente, en cuanto al I semestre del 2020, para ese año se cambió (con relación a los años 2018 y 2019), la acción estratégica y los indicadores. Además, en dicho cuadro se muestran los resultados correspondientes al I semestre del 2020 evidenciándose un avance de cumplimiento del 26,21% de lo programado.

Por su parte, en lo referente al PSA la Dirección de Servicios Ambientales señaló lo siguiente:

Cuadro N° 16
Dirección de Servicios Ambientales
Desempeño General 2018, 2019 y I semestre del 2020

Acción Estratégica	Indicador	Meta	Resultado Anual	% Avance
Año: 2018				
No indica	Cantidad de hectáreas sometidas al Pago de Servicios ambientales por modalidad	300 000	339 801,33	113.27%
	Porcentaje de cobertura del Programa de Pago de Servicios Ambientales en relación al área total de hectáreas de tierra con vocación forestal	16%	16.94%	105.86%
	Cantidad de beneficiarios del PPSA	600	655	109.17%
	Cantidad de contratos gestionados administrativamente	4 000	4 330	108.25%
Acción Estratégica	Indicador	Meta	Resultado Anual	% Avance
Año: 2019				
Consolidar y mantener al menos 300. 000 has de propietarios de bosque y plantaciones sometidas al PPSA en el país	Cantidad de hectáreas sometidas al Pago de Servicios ambientales por modalidad	300 000	337 266,53	112.42%
	Porcentaje de cobertura del Programa de Pago de Servicios Ambientales en relación al área total de hectáreas de tierra con vocación forestal	16%	16,76%	104.75%
	Cantidad de beneficiarios del PPSA	600	651	108.50%
	Cantidad de contratos gestionados administrativamente	4 100	4 645	113.29%
Acción Estratégica	Indicador	Meta	Resultado Semestral	% Avance
I semestre 2020				
Gestionar el financiamiento a proveedores de servicios ambientales	Cantidad de hectáreas sometidas al Pago de Servicios ambientales por actividad	350 000	116 456,91	33.27%
	Cantidad de hectáreas nuevas sometidas al Pago de Servicios Ambientales por actividad del año de ejecución	48 000	0,00	0.00%
	Cantidad de hectáreas pagadas en territorios indígenas por actividad	80 000	23 844,10	29.81%
	Cantidad de árboles pagados en Territorios Indígenas	320 000	0,00	0.00%
	Porcentaje de contratos evaluados que cumplen con la dotación de los servicios ambientales según los parámetros de calidad	90%	0,00	0.00%

Fuente: Datos obtenidos de la información brindada por el FONAFIFO en oficio DG-OF-091-2020 y sus anexos.

Del cuadro anterior se observa que con respecto a la información de la Dirección de Servicios Ambientales, para los años 2019 y 2020 se definieron las acciones estratégicas (a excepción del año 2018 en la pestaña denominada "Desempeño"), los indicadores y las

metas propuestas, cuyos resultados como se puede apreciar sobrepasaron el 100% de cumplimiento.

Al I semestre del 2020, se cambió la acción estratégica y se modificaron los indicadores que se venían utilizando en los años 2018 y 2019. Además, se puede apreciar que en tres de los indicadores, la ejecución al 30 de junio del 2020 es de 0%, lo cual es un aspecto que debe analizarse por parte del FONAFIFO, con el propósito de que se pueda ir cumpliendo las metas trazadas en el fideicomiso ejecutándolas de acuerdo a su programación en el transcurso del año.

Sobre este particular, el señor Rodríguez Zúñiga realizó una serie de observaciones al Informe Preliminar de auditoría que le fue presentado en su oportunidad a la Administración Activa, alegando que *“...sí se cuenta con información al corte de los primeros dos trimestres (2020) avanzando un 24,81% en el primero y 25,75% (sic 25,76%) para el segundo tal y como lo muestra el PAO...”*; no obstante, la información que fue suministrada en su oportunidad a la Auditoría Interna y con la cual se elaboraron los cuadros anteriores, la misma presentaba un error de fórmula (en las columnas denominadas *“Resultado indicador”* y *“Resultado porcentual”* de la Hoja de Excel *“Desempeño”*); en donde, a pesar de la aclaración realizada por el señor Rodríguez Zúñiga en su oficio, la información de cita (que remitió nuevamente), ésta presentaba el mismo error; con lo cual, permite a la Auditoría Interna mostrar los cuadros con la información señalada puesto que éste fue el documento fuente de donde se obtuvo los datos desde un inicio.

De conformidad con lo antes expuesto, ya se han señalado los avances y cumplimientos del componente de *“Financiamiento Forestal”* (Créditos Forestales y PSA), que según en su documentación (oficio DG-OF-091-2020 ya citado), se han abarcado. A su vez, se indicará a continuación lo avanzado en los años 2018 y 2019, en el apartado de *“Proyectos Especiales”*, concretamente con el Proyecto de la Estrategia REDD+; aspecto que el FONAFIFO documentó en su *“Informe de Evaluación Presupuestaria 2018”*, indicando que se ha cumplido con lo siguiente:

REDD+ (Año 2018)

- Se finalizó el documento junto con su Plan de Implementación (6 políticas y 47 medidas tendientes a atacar la deforestación y la degradación de los bosques).
- Se inició la etapa final de la consulta indígena, que contempla el desarrollo de las hojas de ruta para abordar los 5 temas definidos por los líderes de los territorios. Además, se reinició el diálogo con los sectores campesino y pequeños productores.
- En las negociaciones internacionales se logró avanzar con la aprobación provisional del Documento del Programa de Reducción de Emisiones y la incorporación de Costa Rica en el portafolio del Fondo de Carbono (quinto país en el mundo en lograrlo).

Iniciándose el proceso de negociación de venta de reducción de emisiones que podría significar un importante flujo financiero en la conservación y desarrollo de los bosques.

- Avances en la elaboración de los requisitos para optar para el pago por resultados en el Fondo Verde del Clima, en la búsqueda de más recursos para la conservación de los bosques. Está en proceso un resumen de información de salvaguardas que será anexado en el Informe Bienal de Actualización del Inventario de Gases de Efecto Invernadero que se presentó a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en el año 2019. También está en consulta con los actores vinculados al monitoreo nacional, el documento del Sistema de Monitoreo Nacional de Bosques, mismo que será implementado para realizar los monitoreos e informes a presentar sobre la Estrategia Nacional REDD+ a los entes nacionales e internacionales bajo los que exista el requisito.
- En cuanto al nivel de referencia de emisiones forestales se ha avanzado con los estudios en cuanto a la determinación de las emisiones por degradación forestal y el documento final de Reducción de Emisiones.

Todo lo anterior debe hacerse en un ambiente de respeto y protección a la integridad ambiental, derechos humanos y con una amplia participación social para garantizar la calidad ambiental, (salvaguardas de REDD+ y Políticas Operacionales del Banco Mundial -BM- y Legislación Nacional).

A su vez, con las acciones de la Estrategia REDD+, de acuerdo a lo manifestado por el FONAFIFO en su informe con el indicador de “Reducción de emisiones netas, en toneladas de dióxido de carbono equivalente ($t\ CO_2\ eq^{66}$. año-1)”, manifestó que en el año 2018 existió una meta de -5.778.142 tCO₂ eq.; sin embargo, se obtuvo un resultado absoluto de -6.020.930 tCO₂ eq., mostrando así un resultado relativo del 104,20%.

REDD+ (Año 2019)

Por su parte, lo indicado por el FONAFIFO en su “Informe de Evaluación Presupuestaria 2019”, señaló en este apartado, lo siguiente:

- En el año 2019, el país consolidó un proceso con el cual se cuenta con los cuatro pilares establecidos en la CMNUCC con acciones piloto de reducción de emisiones, como lo son: Estrategia Nacional REDD+, Nivel de Referencia de Emisiones Forestales, un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y la construcción de un Sistema para Informar cómo se están abordando las Salvaguardas, incluyendo el

⁶⁶ Significa: **equivalente de dióxido de carbono (CO₂eq)** o Carbon Dioxide Equivalent, en sus siglas en inglés. Es una medida en toneladas de la huella de carbono. Como unidad se utiliza tCO₂eq que supone un volumen de emisión de gas de efecto invernadero equivalente a una tonelada de CO₂.

primer resumen de información de salvaguardas para el período 2014-2015, junto al primer reporte de anexo técnico de REDD adjunto al Reporte Bienal de Actualización.

- Se está en la fase final del proceso de consulta con los 24 Pueblos Indígenas, en el cual se visibiliza el gran aporte del proceso REDD bajo los cinco temas especiales establecidos por esta parte interesada, con logros como: un programa de mediadores culturales que capacitó más de 140 personas indígenas de los 24 territorios en temas de cambio climático y REDD, entre otros; la base para lo cual el Gobierno publicó el Decreto de creación del Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas, el desarrollo de un PSA Indígena que promueve los primeros pasos de respeto a la autonomía y cosmovisión de los pueblos, el compromiso ministerial de crear y poner en operación una Comisión de Asuntos Indígenas del MINAE⁶⁷, en la cual se da seguimiento a los temas ambientales indígenas, los primeros pasos para la recuperación y saneamiento de los territorios indígenas, así como el desarrollo de los Planes Ambientales y Forestales Territoriales (PAFT), entre otros.
- El país cuenta con una plataforma que administrará toda la información sobre el estado de la cobertura y uso de la tierra y ecosistemas (SIMOCUTE⁶⁸), que soporta el sistema de monitoreo de bosques nacional y que se pilotean mejoras al Inventario Nacional Forestal del cual el FONAFIFO fue el financiador de su primera medición y ahora su primer porcentaje de remediación de parcelas, al aportar los equipos e instrumentos necesarios para realizarlo. Además, se ha apoyado técnicamente las mejoras a éste, para robustecer la información nacional del estado de los bosques.
- Se están efectuando acciones ante el Fondo Verde del Clima y el Fondo de Carbono para inyectar recursos financieros a los programas actuales, de manera que, se pueda llevar a una plena implementación la Estrategia, cuyo vacío oscila en US\$ 95 millones. Este plan de gestión de recursos incluye el acceso a diversos mecanismos y mercados, como lo son el Fondo Verde del Clima de la CMNUCC, mercados voluntarios bajo estándares internacionales (JNR⁶⁹ de Verra) y privados (CORSIA⁷⁰), hasta proyectos con agencias internacionales de cooperación.

A su vez, con las acciones de la Estrategia REDD+, de acuerdo a lo manifestado por el FONAFIFO en su informe, indica que el potencial de reducciones de emisiones para el período 2012-2025 es de aproximadamente 50 millones de toneladas de CO₂eq.

⁶⁷ Comisión a la cual incluso, se le legalizó el Libro de Actas por parte de la Auditoría Interna, mediante oficio AI-018-2020 del 03 de marzo del 2020, con Asiento 486, Tomo I y que consta de 250 folios.

⁶⁸ Sistema Nacional de Monitoreo de Cobertura y Uso de la Tierra y Ecosistemas.

⁶⁹ Jurisdictional and Nested REDD.

⁷⁰ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

2.12 Principales desafíos y retos del uso y administración de la figura de fideicomiso

Desafíos y retos de la figura de los Fideicomisos Públicos

Como se mencionó anteriormente a nivel nacional se cuenta con normativa muy general en lo referente a la figura del fideicomiso, y más aún en materia de fideicomisos públicos, pues la norma existente no hace segregaciones ni identifica los diferentes tipos y subtipos de fideicomisos existentes ni establece condiciones, características o procedimientos específicos que deban ser considerados en el contrato de fideicomiso que es confeccionado al efecto por las partes.

De esta manera, el principal desafío y reto que enfrenta la figura del fideicomiso radica esencialmente en emitir una normativa que regule los diversos tipos de fideicomisos que existen, sean éstos o no públicos; con el propósito de que se cuente con una base jurídica relacionada con aspectos de índole administrativo, operativo, financiero y legal, entre otros, que le permita a la figura del fideicomiso ser abordada con elementos normativos y de mejores prácticas nacionales e internacionales, permitiendo a todos los actores que intervienen en la utilización de esta herramienta, a contar con instrumentos legales, ágiles, eficientes, eficaces, transparentes y orientados a optimizar la misma, así como la administración de los recursos públicos cubiertos por esta figura, con el propósito de cumplir con el fin público para el cual fue creado y de esa manera también, se pueda dotar de insumos relevantes que permitirán la confección de contratos de fideicomiso robustecidos con reglas normativas, requisitos y procedimientos claros e idóneos que ayudarán a minimizar los diferentes tipos de riesgos existentes, y por ende, cumplir cabalmente el objetivo que persigue éste.

Desafíos y retos del Fideicomiso N° 544

Consultado el FONAFIFO sobre cuáles son los principales desafíos y retos que enfrenta el Fideicomiso N° 544 en el corto, mediano y largo plazo, señaló mediante oficio DG-OF-091-2020 ya citado, que dentro de las oportunidades de mejora se encuentran la de conformar los expedientes en formato digital; además, se desarrollan periódicamente perfeccionamientos a las distintas aplicaciones de la plataforma Sistema de Información de Pago por Servicios Ambientales (SIPSA) con el propósito de *“...permitir cada vez más el acceso a servicios en línea, mayor trazabilidad e interconexión con entes externos o entre las áreas que intervienen en el macroproceso...”*.

De forma adicional, el señor Rodríguez Zúñiga expresó textualmente lo siguiente:

“Existe un plan de mejora regulatoria a través del cual se establece el objetivo de simplificar, automatizar o regular al menos dos trámites puestos a disposición de la ciudadanía, y autoevaluaciones anuales para considerar los avances en los distintos componentes de control interno...”

De acuerdo con la visión institucional y las orientaciones estratégicas al 2040 la ruta a seguir para optimizar la gestión del Fonafifo tiene que ver con acciones tendientes a explorar el financiamiento de servicios ambientales en ecosistemas diversos, fortalecer los mecanismos de financiamiento y generar nuevos instrumentos financieros, liderar alianzas, cuantificar el valor económico de los servicios ecosistémicos y mejorar los esquemas de acompañamiento técnico para los proveedores de servicios ambientales entre los factores más importantes. Con miras al cumplimiento de estas metas ambiciosas se trabaja en la creación de condiciones habilitadoras que nos lleven al logro de los efectos y el impacto deseados”.

Por otra parte, de acuerdo a la investigación realizada se logró corroborar que la cartera de crédito del fideicomiso (créditos vencidos y créditos en cobro judicial) del año 2019 al 2020 se incrementaron de forma importante; razón por la que, se consultó al FONAFIFO a qué obedecía dicho aumento, señalando el señor Rodríguez Zúñiga que esa condición se debía a lo siguiente:

- **Créditos vencidos:**

“Muchos créditos vencidos son créditos ligados a contratos de Pago por Servicios Ambientales, los cuales, muchas veces las cuotas correspondientes no son gestionadas de manera oportuna por el beneficiario...al ser nuestro programa dirigido a proyectos relacionados a proyectos forestales, están expuestos a atrasos en la cosecha de madera, bajas ventas, entre otras, lo que provoca que muchos se atrasen en el pago de las cuotas, para lo cual siempre tratamos de llegar a arreglos de pago o bien otorgar prórrogas para la normalización de los créditos...”

- **Créditos en cobro judicial:**

“...En la actualidad hay 38 operaciones en cobro judicial y periódicamente se les da seguimiento solicitando informes al Fiduciario. Vale la pena mencionar que gran cantidad de operaciones en cobro judicial están respaldadas por garantía hipotecarias las cuales una vez adjudicadas se ponen en venta.

Por otra parte, la mayoría de las operaciones en cobro judicial corresponden a créditos enviados desde antes del 2019. Solamente 7 de esas operaciones entraron a cobro judicial este año 2020, mientras que 12 de ellas son anteriores al 2017. Esto ocurre, por los incidentes que establecen los demandados que atrasan los procesos de ejecución. Asimismo, debe considerarse y a la fecha aún no se ha resuelto, ya que el proceso en ocasiones requiere bastante tiempo...” (El subrayado no corresponde al original)

Así las cosas, ambas carteras requieren de un análisis exhaustivo por parte del FONAFIFO esto por cuanto es pertinente lograr determinar las razones que están incidiendo en el incremento de las mismas, y se deben conocer si realmente los factores señalados por el señor Rodríguez Zúñiga contemplan todas las variables y no sólo algunas de ellas, ya que se logró constatar que incluso ese dato (las causas de la morosidad) no es un dato que sea considerado (pues no consta su existencia) en las Actas de Sesión Ordinaria del CIC, esto

por cuanto, si bien es cierto se toman los acuerdos para definir “*Arreglos de Pago, Solicitud de Prórrogas de Pago y Cobro Judicial*”, los mismos son omisos en detallar las causas o motivos por las cuales los clientes se atrasan en las cuotas de los créditos otorgados; o bien, que entren en el no pago de las mismas, limitándose dicho Órgano a aprobar la acción correctiva, no así en determinar las causas que las motivan (ya que ello no consta en las actas del CIC).

Esta situación presentada con esas carteras de “*créditos vencidos*” y “*créditos en cobro judicial*”, es un serio desafío al Fideicomiso N° 544; esto por cuanto, de mantenerse los arreglos de pago o envíos a cobro judicial de las cuentas, potencializa que los ingresos se vean reducidos y por consiguiente, afecten nuevas colocaciones de créditos futuros; o bien, que eventualmente no se cuente con los recursos necesarios para hacer frente a los gastos operativos, financieros y administrativos que el Fideicomiso demanda; lo cual, es un aspecto que debe analizar seriamente el FONAFIFO; por cuanto, ambas cuentas de forma conjunta, al mes de setiembre del año 2018 representaban el 25,63% del total de activos; para el mes de diciembre del año 2019 representaban el 23,25% y al mes de abril del 2020 representan el 30,89% de la totalidad de los activos del Fideicomiso.

Además, es pertinente tomar en cuenta que aunque el Reglamento de Crédito Forestal define la existencia de garantías hipotecarias para cubrir los créditos superiores a 5,0 millones de colones, se debe tomar en consideración otros factores y es el hecho de que el giro de operación del FONAFIFO y su Fideicomiso, no reside en la potencial recepción y remate de bienes inmuebles, puesto que si bien es cierto esos activos pueden ser recuperados por los potenciales no pagos de los clientes y eventualmente puedan ser rematados y vendidos a terceros; esos nuevos dueños de esos inmuebles, podrían eventualmente continuar o no (a su total discrecionalidad) bajo la figura de protección forestal efectuada por el FONAFIFO o en su defecto también pueden utilizarla para otros fines; con lo cual, se podría perder el objetivo primario de protección que persigue ese Órgano y su Fideicomiso; en donde además, se tendría que incurrir en costos adicionales (de previo a su potencial venta), siendo éstos entre otros, gastos legales, gastos por servicios de seguridad y vigilancia, pólizas, gastos municipales, entre otros, que significarían gastos complementarios que deben ser considerados en caso de que se ejecuten las eventuales garantías hipotecarias que respaldan los créditos otorgados.

Cabe destacar, que dichos gastos citados (Gastos por Bienes Realizables⁷¹ según así señalado en los estados financieros facilitados por el BNCR), se han visto incrementados, ya que del año 2018 al año 2019, pasó de 65,0 millones de colones a 91,7 millones; lo que representa un aumento del 41,07%; con lo cual, se aprecia que este tipo de gastos ya se están incrementando de forma considerable.

⁷¹ En esta cuenta se registran los gastos incurridos en el período relacionadas con el deterioro de los bienes realizables, así como los gastos por su mantenimiento e impuestos municipales; reparaciones y las pérdidas por desvalorización de dichos bienes en el período. (Definición tomada de los estados financieros brindados por el BNCR).

Adicionalmente, es importante señalar que el proyecto país del “*Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050*” (que contiene diez ejes de trabajo y tres tiempos de acción 2018-2022, 2022-2030 y 2030-2050) contempla un objetivo principal que consiste en continuar creciendo económicamente y a la vez, reduciendo las emisiones de gases contaminantes en Costa Rica; en donde se estima que para el año 2050, el país llegaría a ser carbono neutral.

Lo anterior, por cuanto; se debe tomar en consideración a futuro el impacto que generará en sus finanzas el proyecto país del Plan Nacional de Descarbonización, ya que al desestimularse el consumo de combustibles fósiles y que en su lugar sean utilizados combustibles limpios, repercutirá en el corto, mediano y largo plazo en las finanzas del FONAFIFO-FIDEICOMISO; esto en vista de que, uno de sus principales ingresos del Fideicomiso de cita, proviene del impuesto único sobre los combustibles, según lo contemplado en el artículo 5 de la Ley N° 8114 ya citada.

De conformidad con lo antes mencionado, se debe de analizar con detalle otras fuentes alternas de ingresos que puedan compensar la eventual disminución de esos recursos y máxime si dicho plan también exigirá al Estado aumentar la cobertura boscosa del territorio nacional del 52% (actualmente) al 60% para el año 2030, aspecto que se ve agravado tomando en cuenta que el presupuesto del FONAFIFO, y por consiguiente de su Fideicomiso, ha mostrado una disminución en sus ingresos producto de la crisis económica que ha atravesado el país en los últimos años y peor aún en el año 2020; lo que causará sin duda, una baja recaudación de los impuestos sobre los combustibles, aspecto que obligará al FONAFIFO, a otras Dependencias del MINAE, a la Jerarca Ministerial y a una gran cantidad de Instituciones Públicas del Poder Ejecutivo (e incluso, el Legislativo), a buscar nuevas fuentes de financiamiento de las que actualmente está percibiendo el Fideicomiso (por ejemplo impulsar una eventual reforma fiscal “*verde*”, “*azul*”, “*marrón*” u otra denominación utilizada) para compensar las disminuciones de ingresos que se han visto afectados y que se han agravado en los últimos meses con la entrada de la pandemia del COVID-19 y pueda de esa manera dicho Órgano, continuar en el logro de los objetivos al corto y largo plazo de éste y de su Fideicomiso.

Además, corresponde al FONAFIFO como principal interesado en la operación de dicho Fideicomiso (por la función jurídica que ese Órgano Desconcentrado realiza), efectuar propuestas o posibles soluciones a las autoridades ministeriales para que éstas a su vez realicen su parte en el plano político y jurídico y de esa manera de forma integral, coadyuvar junto con otros actores involucrados a buscar soluciones viables y oportunas para que las mismas puedan ser ejecutadas y concretadas en leyes o proyectos país, en vista de la inminente disminución de los recursos que dejará de percibir el Fideicomiso en los próximos años.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Conclusiones

De acuerdo con el análisis realizado por la Auditoría Interna, se logró corroborar que la normativa existente sobre la materia de fideicomisos regulan dicha figura en aspectos genéricos y no específicos; es decir, no se cuenta con elementos normativos que permitan identificar los diferentes fideicomisos que existen (públicos o privados), ni tampoco segregan los tipos y subtipos de fideicomisos públicos, así como tampoco la norma establece condiciones, características o procedimientos concretos que deban ser considerados en el contrato de fideicomiso que sea confeccionado al efecto, ni tampoco se cuenta con lineamientos o directrices específicas que orienten la forma y condiciones con los que los fideicomisos operarán, dejando esa ausencia normativa, un vacío que es aplicado discrecionalmente con la formulación de los contratos de fideicomiso que se ejecutan, mismos que pueden contener de más o menos requisitos, condiciones y procedimientos que otros no los poseen.

Cabe destacar que dicha debilidad incluso ha sido detectada desde hace varios años por la propia CGR y emitida en diversos pronunciamientos; con lo que, la ausencia notoria de regulaciones para esta figura, debería ser abordada y corregida por los Órganos competentes, siendo éstos el Ente Contralor, SUGEF, CONASSIF, Asamblea Legislativa, entre otros; donde se dote de los instrumentos jurídicos pertinentes idóneos que permitan una aplicación estandarizada en la utilización de esa herramienta para el cumplimiento del fin público; ya que, mientras no se cuente con la misma, los actores de los fideicomisos seguirán aplicando discrecionalmente en sus contratos (lo cual es ley entre las partes de acuerdo al artículo 1022 del Código Civil) lo que a su criterio consideren que se deba consignar en éstos, ya que no se debe olvidar que en la Administración Pública rige el principio de legalidad, y por ende, debe estar normada y regulada toda su actuación.

Lo anterior queda debidamente documentado de acuerdo a lo señalado por la actual Contralora General en su oficio 17347 ya citado, manifestando que se requiere la emisión de esa normativa para hacer más clara y concisa las reglas de operación de los fideicomisos; permitiendo además, condiciones de negociación financiera y la aplicación de mejores prácticas internacionales dictadas por órganos competentes; pues, hasta tanto no se cuente con dichas normas, la mejora de la administración y reducción de costos en materia de fideicomisos, se encuentran con serias limitaciones para alcanzar los resultados deseados.

Otro aspecto a destacar, es el hecho de que el Fideicomiso N° 544, posee ciertas particularidades que difiere a otra clase de Fideicomisos, los cuales son emitidos para lograr un fin específico y que cuentan con un plazo determinado, aspecto que no sucede con el Fideicomiso en estudio, puesto que si bien es cierto existen objetivos específicos (colocación de créditos forestales y el pago de servicios ambientales, entre otros), los mismos son permanentes y constantes en su operación y es la razón sustantiva de ser del FONAFIFO; es decir, es un fideicomiso abierto en donde su gestión y el cumplimiento de sus objetivos no

concluyen con la entrega de un producto en un plazo determinado; sino que, la colocación de créditos y el pago de servicios ambientales se mantienen indefinidos en el tiempo, de acuerdo a lo establecido normativamente; entre ellas, la Ley N° 7575 y su Reglamento.

Adicionalmente, el Fideicomiso N° 544 en mención, ya posee más de veinte (20) años de ejecución continua, en donde la CGR le ha aprobado todos sus presupuestos en ese lapso de tiempo y que compete además al Órgano Contralor su fiscalización, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 49 de la Ley N° 7575 y el artículo 14 de la Ley N° 8131; y a la vez, la SUGEF es la responsable técnica de la fiscalización del Fiduciario (BNCR).

Además, en el mes de diciembre del año 2019, el Ente Contralor efectuó una fiscalización sobre la gestión fiduciaria del BNCR (como Fiduciario de 16 Fideicomisos; entre ellos, el Fideicomiso N° 544), encontrando que ésta cumple con el 80,3% de los criterios de verificación aplicados; denotando así, un resultado positivo en dicha evaluación como Ente Fiduciario.

Ahora bien, con respecto a los temas (o puntos) incluidos en la Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos facilitada por el Ente Contralor, al ser evaluado el Fideicomiso N° 544 con ésta, muestra que tiene implementados una cantidad considerable de los puntos analizados; no obstante, existen áreas de mejora que pueden ser abordadas; esto por cuanto, si bien el Fiduciario y el Fideicomitente señalaron que no se estaba incumpliendo ninguna normativa al respecto porque no existe norma concreta y específica que así se los exija; no obstante, algunos aspectos de orden general están sujetos a mejora (con la aplicación de lo consignado en las normas de control interno y el uso de “*mejores prácticas*”) para optimizar la administración y gestión del Fideicomiso y el cumplimiento del fin público para el cual fue creado el mismo.

A su vez, se logró constatar que en su momento en el año 1999, se recibió una única oferta para participar en la administración del fideicomiso, siendo ésta la del BNCR; sin embargo, no se encontró evidencia que permita garantizar que la comisión bancaria propuesta, haya estado sustentada en una estructura formal de costos incurridos por ese Ente Fiduciario, entre ellos, gastos por recursos humanos, de infraestructura, etc.

Adicionalmente, producto del estudio realizado, se evidenció que la cartera de “*Créditos vencidos*” y “*Créditos en Cobro Judicial*” (en su conjunto) tuvieron un incremento importante, pues pasaron de 1.144,4 millones de colones en diciembre del 2019 a 1.551,1 millones de colones a abril del 2020 (en tan solo 04 meses), lo que representa un aumento de esas dos carteras por un monto de 406,7 millones de colones (347,8 millones y 58,7 millones, respectivamente); siendo esto, un 35,54% de aumento en sólo un cuatrimestre del año 2020.

Además, el incremento de ambas carteras refleja en cierta medida lo que muestran las actas de las sesiones del CIC suscritas entre los meses de junio a noviembre del 2019, en donde se aprecia en sus respectivos Acuerdos que a 69 personas físicas y jurídicas les fueron tramitados procesos de arreglos de pago, solicitudes de prórroga de pago y cobros

judiciales; mientras que a 61 clientes les fueron tramitados nuevos créditos; con lo que, se evidencia que la cantidad de nuevos solicitantes de créditos son casi la misma proporción de aquellos que se acogen a arreglos de pago, cobros administrativos y cobros judiciales.

Así las cosas, ambas carteras de forma conjunta al mes de setiembre del año 2018 representaban el 25,63% del total de activos; para el mes de diciembre del año 2019 eran del 23,25%; sin embargo, al mes de abril del 2020 representan el 30,89% de la totalidad de los activos del Fideicomiso, en donde estos últimos ascienden a esa fecha a la suma de 5.020,5 millones de colones.

Adicionalmente, se logró constatar que con respecto a las reglamentaciones impuestas por SUGEF (principalmente en el tema de riesgos) en sus respectivos Acuerdos y que son de acatamiento obligatorio para las Instituciones sujetas a supervisión de ese Órgano Superintendente (es decir, al BNCR), el FONAFIFO tiene un conocimiento general de la existencia de tales regulaciones; y por ende, no se las exige en su aplicabilidad al Ente Bancario en lo referente al Fideicomiso N° 544, ya que alegan que no es necesario pues ni el FONAFIFO ni el Fideicomiso de cita, son fiscalizados por ese Órgano.

Además, se logró detectar con base a la información brindada por el Fideicomitente que existe un posible incumplimiento contractual por parte del Fiduciario; esto por cuanto, las conciliaciones bancarias, el control de activos y los comprobantes de pagos, depósitos, cheques, transferencias y comprobantes de liquidación de caja única, deben ser entregados por el BNCR en un período determinado (mensual o semanal); no obstante, de acuerdo a la documentación entregada por el FONAFIFO, se logró constatar que se incumple con el plazo contractual por parte del Fiduciario para la entrega de éstos. Cabe destacar, que lo establecido en el contrato debe cumplirse (ya que este posee carácter de ley entre las partes, de acuerdo a lo indicado en el artículo 1022 del Código Civil y bajo el principio de legalidad contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y el artículo 11 de la Ley N° 6227-LGAP-); en donde, en el presunto caso de que dichas condiciones hayan variado a través del tiempo, corresponderá a la Junta Directiva y a la Dirección Ejecutiva de FONAFIFO realizar las modificaciones contractuales pertinentes con el BNCR (incluso, hasta se podrían realizar posibles modificaciones por la comisión bancaria pagada, por los servicios que no se estarían percibiendo en esas condiciones por parte del órgano Fiduciario al Fideicomiso).

También, a raíz de la evaluación efectuada con la aplicación de la Herramienta Metodológica de Presupuestos Públicos, se logró constatar además la existencia de algunos riesgos potenciales que deben ser abordados con acciones de mejora para el cumplimiento del fin público que persigue el fideicomiso, identificándose entre ellos un posible riesgo administrativo sobre las debilidades evidenciadas en la planificación del fideicomiso (funciones y seguimiento de beneficios).

De forma adicional, se logró constatar que el FONAFIFO posee identificado un riesgo para los créditos forestales; lo cual está plasmado en el documento denominado “Riesgos de

crédito forestal 2016-2017-2018”; sin embargo, no se encontró evidencia de que dicho riesgo se encuentre actualizado para el año 2019 y 2020, ni tampoco consta la identificación de otros riesgos en este apartado de Créditos Forestales ni para el Pago de Servicios Ambientales; así como no se encontró documentación que respalde la existencia de riesgos identificados para los proyectos especiales; entre ellos, la estrategia REDD+.

Adicionalmente, es relevante destacar que el Fideicomiso al tener más de 20 años de ejecución continua en la colocación de créditos forestales, pago de servicios ambientales y acciones en la estrategia REDD+ (incluida hace algunos años) para la reforestación y su impacto en materia de cambio climático y al estar debidamente consignadas por medio de un contrato formal de fideicomiso las funciones y las responsabilidades, así como la comisión bancaria del Ente Fiduciario (BNCR); se debe ser cuidadoso de cuales aspectos pueden y deben ser eventualmente modificados; esto por cuanto, no se pueden evaluar aspectos en el año 2020 que no fueron consignados ni considerados en el año 1999 y que ni siquiera constan en el contrato de cita; en donde incluso, al proponer algunas modificaciones podrían eventualmente incrementar los costos fiduciarios por parte del BNCR.

A su vez, es relevante destacar, que es responsabilidad exclusiva de las altas autoridades Ministeriales así como de las del FONAFIFO, valorar la conveniencia o no, de continuar con dicha figura de Fideicomiso, tomando en consideración los posibles o potenciales riesgos con los cuales opera actualmente y aquellos que se vislumbran en el corto, mediano y largo plazo; esto por cuanto, no es potestad de la Auditoría Interna emitir criterios o posiciones que competen únicamente a la decisión exclusiva de la Administración Activa tomar bajo su propio criterio y legalidad; ya que apartarse de ello, incumple con las prohibiciones que señala el inciso a) del artículo 34 de la Ley N° 8292, por realizar eventuales funciones de coadministración, las cuales son incompatibles con las labores que ejerce la Auditoría Interna.

También, el Fideicomiso N° 544 posee una serie de desafíos o retos que deben ser abordados para su análisis, ya que en el corto, mediano y largo plazo, a éste se le deberán establecer acciones de mejora en su gestión, entre ellos los servicios de digitalización de expedientes; mejoras en las plataformas informáticas para otorgar un mayor servicio en línea; mejora regulatoria en cuanto a la simplificación de trámites; fortalecer los mecanismos de financiamiento y generar nuevas fuentes de ingreso; una mejor gestión para disminuir la cartera de los créditos vencidos y de créditos en cobro judicial; analizar las variables que inciden en el incremento de esas condiciones tanto internas como externas presentadas en ambas carteras; analizar y prever acciones de mejora de cara a la implementación del “*Plan Nacional de Descarbonización*” por la posible e inminente disminución de los ingresos por concepto de los impuestos a los combustibles y tomando en consideración que dicho plan obliga al Estado a cumplir en el año 2030 con tener el 60% de cobertura boscosa en el país, en donde actualmente es de 52% y valorar el impacto económico y de gestión que cause la pandemia del COVID-19 al FONAFIFO y a su Fideicomiso N° 544.

De conformidad con lo antes indicado, también es pertinente señalar que tras la verificación del marco normativo y la aplicación de la Herramienta Metodológica de Presupuestos Públicos, incluso hasta algunos de los conceptos señalados en esta última son desconocidos por el BNCR y el FONAFIFO (entre ellos, el concepto de “*ciclo de vida del fideicomiso*”, el cual la CGR lo agrupa en cuatro etapas: Estructuración y Formalización, Planificación, Operación y Cierre); no obstante, son aplicados una diversidad de procedimientos, guías de trabajo, anexos, registros, ciclo de gestión, bases de datos, reglamentos, indicadores, acciones estratégicas, entre otros, a lo largo de la ejecución del fideicomiso para tratar de cumplir con los objetivos y el fin público que persigue éste, encontrándose algunos aspectos de mejora que serán recomendados para su aplicación en la administración del Fideicomiso, que permitirá con su implementación una mejor gestión y una mayor transparencia en su rendición de cuentas.

3.2 Recomendaciones

De acuerdo a lo manifestado en este informe, se considera conveniente que la Jerarca Institucional del MINAE (y Presidenta de la Junta Directiva del FONAFIFO), realice las acciones de rigor y gire instrucciones al Órgano citado en este apartado para que se acate el cumplimiento de las siguientes recomendaciones y se implanten las mejoras respectivas.

A la Junta Directiva⁷² del FONAFIFO:

1. Velar por la aplicación de las medidas que correspondan para:
 - a) Minimizar el posible riesgo administrativo sobre las debilidades evidenciadas en la planificación del fideicomiso (funciones y seguimiento de beneficios):
 - i. Implementar por parte del Fideicomitente un Manual de Operación (MO) que integre las operaciones ya existentes (que sí cuenten con éste) y adicione a su vez aquellas otras que aún no lo poseen, de manera que se regule todas las funciones de las partes que componen el Fideicomiso, considerando la emisión de informes de seguimiento del cumplimiento de los fines y objetivos (ver punto 9 de la Herramienta Metodológica); esto con el fin, de que el Fideicomiso pueda contar con un MO integral que identifique la trazabilidad de operaciones de principio a fin en todas sus etapas y permitan demostrar una articulación y fluidez en sus procesos.

Lo anterior, en cumplimiento a los artículos 10, 11, 12, 14, 18 y 19, entre otros, de la Ley N° 8292; así como a lo señalado en la norma 4.1 (Actividades de Control) de las Normas de Control Interno para el Sector Público, referentes a la obligación del Jerarca y los Titulares Subordinados de diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar

⁷² Al ser la Junta Directiva la máxima autoridad del FONAFIFO, el cual este último funge como Fideicomitente y Fideicomisario en el contrato del Fideicomiso N° 544 suscrito entre el BNCR y el FONAFIFO.

(como parte del SCI), las actividades de control pertinentes, implementando políticas, procedimientos y mecanismos que contribuyan a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Así pues, el ámbito de aplicación de tales actividades de control *“...debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución...”* y hacer posible la prevención, detección y corrección de debilidades del SCI respecto a los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.

A su vez, tales medidas persiguen también el cumplimiento a lo indicado en la norma 2.5 que señala que la estructura administrativa *“debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes”* y en atención a lo señalado en punto b) de la norma 4.2. que expresa en referencia a los riesgos que *“Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos...”* y además, en acato a lo indicado en el punto e) de la citada norma 4.2, que expresa que *“Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación...”* (El subrayado no corresponde al original).

De forma adicional, es relevante el cumplimiento de lo indicado en la norma 4.5.4 denominada *“Controles sobre fondos girados a fideicomisos”* que señala que se debe instaurar las medidas de control pertinentes en la planificación, la asignación, el giro y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura del fideicomiso, señalando la *“...obligación de definir los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas periódicos...para comprobar el logro de los objetivos planteados y su conformidad con las regulaciones atinentes, así como para la determinación de los riesgos asociados a dichos fondos. Todo lo anterior deberá contemplarse en las regulaciones contractuales, convenios, acuerdos u otros instrumentos jurídicos que definan la relación entre la administración fideicomitente y los fideicomisarios...”*, permitiendo con ello una mayor transparencia en la rendición de cuentas.

Así las cosas, con la aplicación de tales acciones en cumplimiento al marco normativo citado y a las mejores prácticas definidas por el Órgano Contralor, las mismas podrán optimizar la administración y cumplimiento de los objetivos del Fideicomiso N° 544 y su fin público, de conformidad con la Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos emitida por ese Ente Fiscalizador de la Hacienda Pública; así como, en cumplimiento a lo emitido por el Comité de Basilea en el desarrollo de guías de mejores prácticas internacionales y adoptadas algunas de éstas en los Acuerdos de SUGEF, el cual es un Órgano al que el Ente Fiduciario se encuentra obligado en acatar las disposiciones que éste emita en materia de la administración de recursos financieros bajo su custodia, entre ellos los fideicomisos públicos.

2. Solicitar al Fiduciario por parte del Fideicomitente su obligación en el cumplimiento de la cláusula contractual que regula sobre lo siguiente:
 - a- Remisión de conciliaciones bancarias de manera mensual y no trimestral como así lo señaló el señor Rodríguez Zúñiga en su momento.
 - b- Remisión de control de activos de manera mensual, el cual ni siquiera fue contemplado por el señor Rodríguez Zúñiga en su oficio de respuesta.
 - c- Remisión de comprobantes de pagos, depósitos, cheques, transferencias y comprobantes de liquidación de caja única de manera semanal; aspecto que fue obviado por el señor Rodríguez Zúñiga en su oficio de respuesta.

Lo anterior, para que se dé cumplimiento a lo así señalado en los incisos h), j) y l) del numeral III del punto 12 de la cláusula octava denominada “*De las obligaciones y atribuciones del Fiduciario*” correspondiente a la Modificación Integral del Contrato efectuada en el año 2012.

Así pues, tomando en consideración el principio de legalidad, lo contemplado en el contrato es lo que priva como obligatorio para las partes; por lo que, éste debe cumplirse. En el presunto caso de que las condiciones contempladas en el clausulado de la Modificación del Contrato hayan cambiado a través del tiempo y no se estén recibiendo esos aspectos como contractualmente está estipulado, corresponderá a la Junta Directiva y a la Dirección Ejecutiva del FONAFIFO, proceder a realizar las modificaciones contractuales pertinentes e incluso hasta pudiendo valorar el renegociar la comisión bancaria cobrada por el BNCR; esto por cuanto, se daría una disminución de sus obligaciones para con el Fideicomiso, en vista de que algunos de los aspectos señalados en el contrato podrían ya no estarse ejecutando.

3. Promover acciones concretas para determinar las causas o condiciones que están generando el incremento en los saldos de los “*Créditos vencidos*” y los “*Créditos en cobro judicial*” y que incluso ya venían en aumento antes de la llegada de la pandemia del COVID-19 y por ende, efectuar las gestiones de mejora ejecutando las contenciones respectivas para que dicho índice disminuya, definiendo para cada una de dichas causas las acciones específicas a implementar; y por consiguiente, siendo un insumo valioso para la adecuada toma de decisiones por parte del Fideicomitente.

Lo anterior, en cumplimiento a lo señalado en los artículos citados de la Ley N° 8292 enumerados en el punto 1. antes citado; así como, las Normas 3.2 y 4.1, entre otras de las Normas de Control Interno ya mencionadas.

Además, con el fin de mostrar no sólo una adecuada gestión; sino también, para realizar una identificación de riesgos potenciales o los ya materializados, que se encuentren incidiendo en la recuperación de los recursos; para que a su vez, se

pueda contar con éstos para otorgar nuevos créditos forestales, pago de servicios ambientales y cumplimiento de los proyectos especiales (compromisos de la estrategia REDD+) y/o hacerle frente a los gastos operativos, financieros y administrativos que le son propios al Fideicomiso N° 544.

Lo anterior, por cuanto se logró constatar de acuerdo a lo señalado en los estados financieros, que ambas cuentas (*Créditos Vencidos* y *Créditos en Cobro Judicial*), de forma conjunta al mes de abril del 2020, representan el 30,89% de la totalidad de los activos del Fideicomiso.

4. Valorar bajo el criterio del Fideicomitente, la conveniencia de dejar constancia de forma detallada en las actas de las sesiones del Comité Interno de Crédito (CIC), los motivos por los cuales los usuarios de los préstamos no cumplen con su obligación del pago de las cuotas y/o de los intereses. Lo anterior en vista de que en los Acuerdos de las Actas del CIC en la sección denominada "*Arreglos de Pago, Solicitud de Prórrogas de Pago y Cobro Judicial*" se omiten las razones por las que se dan esas particularidades; aspecto que sería relevante poder contar con los registros pertinentes para una adecuada identificación de riesgos que servirán de base para la toma de decisiones por parte del FONAFIFO-BNCR en la administración de los recursos del fideicomiso.

Dicha recomendación se gira para dar cumplimiento a la Norma 1.7 "*Rendición de cuentas sobre el Sistema de Control Interno*", la Norma 2.1 "*Ambiente de control*" que señala la obligatoriedad de una oportuna rendición de cuentas efectiva y la Norma 4.5.4 "*Controles sobre fondos girados a fideicomisos*" ya citada.

La Auditoría Interna considera conveniente la aplicación de esta recomendación en vista de que en las actas del CIC no se incluye dicha información; sin embargo, el señor Director Ejecutivo señaló en las observaciones realizadas al Informe Preliminar que en el expediente crediticio se incluye una nota donde indica los motivos del atraso del pago de los clientes (dicha nota no consta a esta Auditoría Interna por cuanto la revisión de expedientes no formaba parte del alcance del estudio); no obstante, tomando en consideración que esta recomendación es "*facultativa*", queda a discrecionalidad de la Junta Directiva su aplicación.

5. Actualizar el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) del FONAFIFO, identificando específicamente los riesgos relevantes existentes para el Fideicomiso N° 544 (así como su nivel de riesgos para cada uno de ellos) en todas sus áreas integralmente (no sólo las bancarias) que permitan identificar, analizar, evaluar, administrar, revisar, documentar y comunicar los riesgos identificados como los más importantes que afecten o puedan afectar el Fideicomiso en todas sus fases y funciones, y que le faculte un abordaje continuo y sistemático de acciones, con el fin de poseer un manejo de riesgos eficiente sobre los más relevantes que amenacen este campo en particular en cada uno de los procesos que requiera el mismo.

Lo anterior por cuanto de acuerdo a la documentación brindada por el FONAFIFO (que lo estructuró en el documento denominado “*Riesgos de crédito forestal 2016-2017-2018*”, que consiste en un archivo en formato Excel), se logró constatar que únicamente se contempló un riesgo para lo correspondiente a créditos forestales, siendo omisa en la identificación de otros riesgos en esta área crediticia que se vea afectada potencialmente por diferentes factores internos o externos; sino también, no consta evidencia de la existencia de la identificación de riesgos para el pago de servicios ambientales y/o para los proyectos especiales, entre ellos la estrategia REDD+. Nótese también de esa manera, que este riesgo está identificado hasta el año 2018 y no cuenta con una actualización a los años 2019 y 2020 que considere incluso las nuevas variables o condiciones que se han presentado en esos años y principalmente en los últimos meses del 2020; citando entre ellos, por ejemplo el concepto de la Pandemia por el COVID-19 y sus efectos negativos que han afectado y seguirán impactando nacional e internacionalmente en el ámbito social, económico, ambiental, entre otros y que deben ser tomados en cuenta para una adecuada y oportuna identificación de principales riesgos potenciales o riesgos ya materializados.

Dicho análisis lo que busca es fortalecer el Sistema de Control Interno Institucional (SCII), y específicamente el del Fideicomiso, y cuyo objetivo final es minimizar la concretización de los potenciales riesgos detectados y así lograr una mejor gestión en la administración del Fideicomiso de forma más eficiente y eficaz para el cumplimiento de su fin público.

Lo anterior, en acato a lo señalado en los artículos 14, 18, 19, entre otros, de la Ley N° 8292 y también por los lineamientos y directrices indicados por el Ente Contralor en el tema relacionado específicamente con la valoración de los riesgos institucionales, concretamente a la Resolución R-CO-064-2005 (D-3-2005-CO-DFOE)⁷³ denominada “*Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)*”; así como también, a lo relativo con las Normas de Control Interno para el Sector Público (Normas 3.1; 3.2; 3.3 y 3.4), en donde establecen que tanto el Jerarca como los Titulares Subordinados son los responsables de la oportuna instauración y operación del SCII y el SEVRI, quienes deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo en la valoración del riesgo institucional como un componente funcional del SCI, ya que es la Administración Activa la responsable de poner en práctica dicho Sistema integralmente y a quien le corresponde también, corroborar su efectividad continua y promover su perfeccionamiento, mediante las verificaciones, revisiones y correcciones y mejoras pertinentes.

6. Valorar en el corto, mediano y largo plazo y como un aporte institucional del FONAFIFO, la programación de posibles propuestas para ser manifestadas ante las autoridades del MINAE (quien posee la competencia política pertinente), para la

⁷³ Publicada en La Gaceta N° 134 del 12 de julio del 2005.

obtención de nuevas fuentes potenciales de ingresos que deberá obtener dicho Órgano para mantener los objetivos que persigue su Fideicomiso, en vista de que entre otros, sus ingresos correspondientes al impuesto sobre los combustibles se verán diezmados producto de la potencial disminución de éstos a raíz de la entrada en vigencia del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 y que actualmente se han visto agravados y acelerados con el inicio y desarrollo de la pandemia del COVID-19.

Ahora bien, las acciones potenciales que realice el FONAFIFO (y/u otras Dependencias del MINAE, del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo) para compensar los ingresos no percibidos por el impacto del Plan Nacional de Descarbonización (y por consiguiente, la disminución por concepto de impuesto a los combustibles), no deben quedar en simples ejercicios teóricos sino que de manera urgente deben implementarse acciones concretas que permitan garantizar que los futuros ingresos provenientes de otras fuentes se materialicen; por lo tanto, se deberán efectuar de manera simultánea dichas gestiones a nivel interno y externo (en conjunto con otros actores del Poder Ejecutivo, previa coordinación con las autoridades del MINAE) donde se cuente con propuestas de posibles proyectos de ley que serán presentadas al Poder Legislativo y que les permita al menos contar con una expectativa a futuro para la consecución de los recursos necesarios para la operación del Fideicomiso N° 544, tomando en consideración que en la actualidad los mismos son escasos y tienden a ser deficitarios.

De conformidad con lo anterior, y a pesar de tal recomendación si el FONAFIFO considera que sus acciones realizadas al día de hoy son suficientes y que le garantizará a futuro los recursos necesarios al Fideicomiso, pues quedará bajo su entera responsabilidad si ejecuta tales acciones o no; esto por cuanto, dicho Órgano Desconcentrado del MINAE es el principal llamado a acatar este tipo de recomendaciones que le son señaladas para el beneficio de su propio Fideicomiso.

7. Velar para que el FONAFIFO analice los potenciales riesgos para los años sucesivos por la posible no rotación oportuna de la Firma de Auditores o del equipo de Auditores Externos que son contratados para auditar al Fideicomiso N° 544 BNCR-FONAFIFO y por ende, se acate lo indicado por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica (CCPCR); concretamente a lo señalado en el inciso o) del artículo 11 del *“Código de Ética del Contador Público Autorizado y la Contadora Pública Autorizada”* referente a la independencia de *“hecho”* y *“en apariencia”* del Contador Público en su gestión, en donde se considera una falta a su independencia el mantener *“...una relación de servicios de auditoría con un mismo cliente por un lapso de tiempo mayor de cinco años...”*

Lo anterior, permitiría al FONAFIFO una minimización a los posibles o potenciales riesgos de falta de independencia, entendiéndose este último concepto como aquella que podría eventualmente presentarse por la permanencia continua del mismo Auditor

o de la Firma de Auditoría efectuando sus servicios a una misma empresa u organización por un largo período de tiempo que resulte contraria a la independencia profesional, en donde con cuya rotación, se garantiza la misma y con ello el deber de objetividad del Auditor.

Además, con esa potencial rotación se cumpliría y respetaría con lo señalado en el Código de Ética del CCPCR y lo indicado en el Dictamen C-384-2003 de la Procuraduría General de la República ya mencionados, en donde el Ente Procurador expresa que *“La rotación de los auditores externos garantiza los principios de transparencia y confianza dentro de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”*, y con ello minimizar los posibles riesgos ahí contemplados; así como también, en acato a lo estipulado en la norma 2.5.4 *“Rotación de labores”* de las *“Normas de Control Interno para el Sector Público”* (N-2-2009-CO-DFOE) ya citadas.

Así pues, el objetivo perseguido con la emisión de esta recomendación se fundamenta para que el FONAFIFO lo tome en consideración de manera informativa y preventiva (para futuras contrataciones administrativas que realice a los servicios profesionales de Auditorías Externas y que éstas no sobrepasen los cinco años de manera consecutiva con un mismo proveedor); y no como lo indicó de forma errónea el señor Rodríguez Zúñiga en los comentarios realizados al Informe Preliminar. Así las cosas, por parte de la Auditoría Interna queda claramente expuesta esta recomendación en este informe y los fines que busca la misma y de esa manera se eviten malinterpretaciones a ésta.

8. Remitir a la Auditoría Interna del MINAE el estado de las recomendaciones de los diversos informes emitidos por las Auditorías Externas contratadas (años 2017 y 2018) para auditar el Fideicomiso N° 544; así como el avance de las acciones que ha efectuado el FONAFIFO-BNCR en acato a las mismas (cumplida, en proceso o pendiente). Cabe destacar que dicha recomendación aplica también para los informes que serán emitidos por las Auditorías Externas que se realicen a futuro al Fideicomiso en mención.

Lo anterior, con el fin de dar cumplimiento a lo señalado en el inciso g) del artículo 22 de la Ley N° 8292 ya citada, con el propósito de que las recomendaciones emitidas por las Auditorías Externas contratadas para el Fideicomiso N° 544 sean incluidas en el Informe Anual de Ejecución del Plan de Trabajo; esto por cuanto según esa norma, corresponde a la Auditoría Interna del MINAE presentar en dicho informe, el estado de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, la Contraloría General de la República y los Despachos de Contadores Públicos.

Es importante destacar que en el Anexo N° 1 de este Informe se ahonda con más detalle la relevancia de estas recomendaciones y su implementación.

Para acreditar el cumplimiento de estas recomendaciones, se debe remitir a la Auditoría Interna del MINAE **a más tardar el 15 de diciembre del 2020** la documentación que respalde las acciones efectuadas con relación a estos puntos en particular, las cuales deberán referirse a cada una de ellas en el mismo orden en que fueron presentadas.

Por otra parte, las recomendaciones anteriores se giran con el propósito de asegurar el correcto cumplimiento de los deberes y las obligaciones de la Administración Activa y dar acatamiento al marco normativo que regula el tema de control interno y riesgos, las cuales en conjunto son de observancia obligatoria para las Entidades del Sector Público, quienes deben de velar por el fiel cumplimiento de la aplicación de normativa y mejores prácticas que optimicen la gestión efectuada con el Fideicomiso en mención.

Máster Alexander Moya Carrillo
Auditor Interno
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA