



Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Auditoría Interna
Puerto de Caldera, Puntarenas

DOCUMENTO FIRMADO CON CERTIFICADO DIGITAL

N° 0A54-000216106843

FRANKLIN STEVANOVICH CASTRO

CR-INCOP-AI-2014-0092



AUDITORÍA GENERAL-INCOP

**INFORME SOBRE ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
FIDEICOMISO INCOP-ICT-BNCR**

AGOSTO, 2014

**INFORME SOBRE ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
FIDEICOMISO INCOP-ICT-BNCR**

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
I.- INTRODUCCIÓN	3
1.1.- Origen del Estudio.....	3
1.2.- Objetivo general	3
1.2.1.- Objetivos específicos	3
1.3.- Alcance del estudio.....	3
1.4.- Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio.....	4
1.5.- Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría	4
1.6.- Normas técnicas a cumplir	4
1.7.- Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría.....	6
1.8.- Resumen de Antecedentes	6
II.- COMENTARIOS.....	11
2.1 MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL INCOP, ICT Y BNCR.....	11
2.1.1 Sobre la ausencia de un marco procedimental que regule la coordinación y cooperación interinstitucional del Fideicomiso.....	11
2.2 PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE PROYECTOS	12
2.2.1 Sobre la ausencia de un proceso formal para la Planificación, Selección, Priorización y el Diseño de Proyectos	12
2.2.2 Sobre la ausencia de criterios y parámetros concernientes a la definición de proyectos de gran impacto y envergadura.....	14
2.3 GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS PROYECTOS.....	15
2.3.1 Sobre la ausencia un modelo de riesgos durante la programación de proyectos	15
2.4 EFICACIA DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, FUNCIONALIDAD Y ACTUALIZACIÓN DE LA FIGURA DEL FIDEICOMISO	17
2.4.1 Eficacia de la ejecución presupuestaria del Fideicomiso.....	17
2.4.2 Sobre la figura y funcionalidad del Fideicomiso	19
2.4.3 Actualización del clausulado del Fideicomiso	20
2.4.4 Obras pendientes de ejecutar contenidas en el convenio y contrato de Fideicomiso.....	21
2.5 MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS CONSTRUIDAS	23
2.5.1 Ausencia de un adecuado mantenimiento a las obras entregadas por el Fideicomiso a entes u organizaciones locales	23
III.- CONCLUSIONES	25
IV.- RECOMENDACIONES	26

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe fue producto de la realización de un estudio de carácter especial relativo al Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR, el cual tiene como objetivo contribuir en la mejora de su gestión a través de la emisión de recomendaciones que fortalezcan su accionar. Este estudio se efectuó específicamente sobre la evaluación concerniente A los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional de esa figura, al proceso de planificación y selección de proyectos; la gestión de riesgos sobre los proyectos, la funcionalidad y eficacia de la figura del Fideicomiso en el contexto práctico de sus objetivos y lo concerniente al mantenimiento de las obras entregadas a entes u organizaciones de diferente índole; todo lo anterior en el contexto del objeto de estudio. El período evaluado fue del 1° de enero del 2013 a diciembre del 2013, ampliándose en los casos que se estimó necesario.

Al respecto, se llevaron a cabo entrevistas y visitas a proyectos relacionados con la gestión de ese Fideicomiso, con el fin de cubrir el enfoque y alcance de este estudio, producto del cual se identificaron una serie de áreas de oportunidad susceptible de mejora que se consideran de alta importancia y que deben ser fortalecidas, con el objeto de que dicho mecanismo de financiamiento mejore su gestión y logre los fines para el cual fue dispuesto.

Algunas de las principales áreas de oportunidad detectadas en este estudio, son las concernientes a la ausencia de procedimientos para una instrumentación formal sobre los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional entre los participantes de ese Fideicomiso; también, la inexistencia de un proceso de planificación, selección y priorización de proyectos, que faciliten a esa figura la actualización del inventario de obras a ejecutar. Asimismo, se determinó que el Fideicomiso, carece de criterios y parámetros concernientes a la definición de proyectos de *gran impacto y envergadura*, por lo que a ciencia cierta no se puede garantizar que las nuevas obras (planeadas y ejecutadas), cumplan con tales criterios; de igual forma, se conoció que no se lleva a cabo, una gestión de riesgos adecuadamente formalizada de los proyectos planeados y ejecutados, pudiendo afrontar efectos negativos hacia los mismos, producto de la materialización de eventualidades no identificadas oportunamente.

Se acreditó también, que la figura del Fideicomiso, no ha cumplido sus objetivos como mecanismo de financiamiento (sea por la emisión de títulos o crédito bancario) para la captación de los recursos económicos a utilizar para la ejecución de las obras, asimismo, se ha caracterizado por ejecuciones presupuestaria débiles y un clausulado del contrato desactualizado a la luz de la realidad en la que se gestiona ese Fideicomiso.

Finalmente y no menos importante, se estableció que existen proyectos terminados y entregados a diferentes organizaciones, entre ellas municipalidades, que cuentan con algún grado de abandono y deterioro, aunque en las actas de entrega formal de algunas de esas obras, existían cláusulas en las se comprometía con el mantenimiento de las mismas; sin conocer a la fecha de este estudio, alguna gestión por parte del INCOP (como fideicomitente) en la que se inste a esas organizaciones a cumplir con ese compromiso. Asimismo, se observó algunos proyectos que estimamos han tenido una ejecución lenta, y otros que han sido terminados pero no entregados,

debido a la presentación de eventualidades de carácter técnico y legal que han pospuesto su culminación.

Todo lo citado puede afectar negativamente el cumplimiento de los objetivos de esa figura contractual y con ello, los objetivos instituciones adscrito al marco normativo y estratégico de la Institución.

Con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las oportunidades de mejora identificadas, se emiten en el presente documento, algunas recomendaciones con el objeto de contribuir al mejoramiento del cometido del Fideicomiso.

INFORME SOBRE ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL FIDEICOMISO INCOP-ICT-BNCR

I.- INTRODUCCIÓN

1.1.- Origen del Estudio

El presente estudio se origina de conformidad con lo dispuesto en nuestro Plan Anual de Trabajo para el período 2014.

1.2.- Objetivo general

Evaluar la gestión llevada a cabo por el Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR, para identificar oportunidades de mejora mediante la evaluación de las actividades que desarrolla esa figura.

1.2.1.- Objetivos específicos

- Verificar la existencia de un marco procedimental y formal, para la regulación de los aspectos relacionados con los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional.
- Identificar la existencia de un proceso formal, actualizado de planificación y existencia de criterios y parámetros, para el eficiente diseño, selección, priorización y ejecución de proyectos.
- Establecer si el Fideicomiso dispone de una gestión sobre el tratamiento de los riesgos en los proyectos, para mitigar cualquier impacto negativo que pueda afectar del desarrollo de los mismos.
- Determinar la eficacia sobre la funcionalidad de la figura del Fideicomiso, para establecer el nivel de ejecución presupuestaria, cumplimiento de su objetivo como vehículo para la captación de recursos y mecanismos de ejecución de obras y proyectos de índole turístico.
- Conocer las condiciones actuales de las obras del Fideicomiso entregadas y recibidas por otros entes u organizaciones, para determinar si las mismas asumen el compromiso de velar por su adecuado uso y mantenimiento.

1.3.- Alcance del estudio

El estudio se llevó a cabo en las instalaciones del INCOP en Puerto Caldera, y cuando fue necesario, se solicitó información a las instancias participantes del Fideicomiso para atender las respectivas actividades de indagación, incluyendo visitas a algunos proyectos realizados por

ese Fideicomiso, los cuales en gran mayoría se encuentran ubicadas en el cantón de Puntarenas y Esparza.

Entre los aspectos evaluados se destacan los concernientes al funcionamiento del Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR, en el contexto de los objetivos específicos antes señalados, considerando para tal efecto tanto el Convenio de Cooperación Interinstitucional, refrendado por la Contraloría General de la República el 10/08/2007, el Contrato de ese Fideicomiso, igualmente refrendado el 15/11/2007 y sus respectivas adendas de actualización.

El estudio abarcó las operaciones comprendidas entre el 01 de enero del 2013 y el 31 de diciembre del 2013, y se amplió en los casos en se estimó pertinente.

1.4.- Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio

Se contó con la colaboración por parte de los funcionarios del INCOP, Unidad Gerencial del Fideicomiso, el ICT, el BNCR, para conocer sobre algunos tópicos y atender algunas consultas planteadas.

1.5.- Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría

El estudio se realizó con observancias a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹; el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público², Reglamento de la Organización y Funcionamiento de la Auditoría General³, Políticas y Procedimientos de la Auditoría General⁴ entre otras y donde resultaron aplicables.

1.6.- Normas técnicas a cumplir

Los resultados y la implantación de las recomendaciones del presente informe, se registrará entre otros, por lo dispuesto en los artículos Nos. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, los cuales en la parte que interesa señalan literalmente lo siguiente:

Las recomendaciones que se plantean en los diferentes informes de Auditoría, los cuales transcribimos a continuación.

“Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al

¹ La Gaceta N°. 28 del 10/02/2010

² Resolución del Despacho de la Contralora General, N° R-CO-94-2006

³ La Gaceta N°. 153 del 10/08/2011

⁴ Actualizados y aprobados mediante acuerdo No. 06 de sesión 3884 del 04/04/2014

jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37. — Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38. — Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39. — Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable. (...)

(...) Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo”

1.7.- Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

La comunicación preliminar de los principales comentarios, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 31 de Julio de 2014 en sala sesiones de la Junta Directiva, y estuvieron presentes los siguientes funcionarios del INCOP: Sr. Jorge Loria Nuñez, Presidente Ejecutivo INCOP, el señor Widman Cruz Méndez, Gerente General INCOP, el señor Christian Rojas Rivera, Unidad de Presupuesto INCOP, el señor Juan Carlos Borbón Marsk, Gerente General ICT, el señor Carlos Avendaño Proyectos ICT, el señor Francisco Hidalgo Chinchilla, Dirección Fiduciaria BNCR, el señor Franklin Stevanovich Castro, Auditor General, y el Señor Randall Hernández, Asistente de la Auditoría; actividad a la que se convocó mediante el oficio CR-INCOP-AI-2014-0082-2014.

El borrador del presente informe se entregó el 31 de Julio de 2014 en versión digital CD y correo electrónica, al Gerente General y Presidente Ejecutivo, mediante el oficio CR-INCOP-AI-2014-0086, con el propósito de que formulara y remitiera a esta Auditoría, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

El 05 de Agosto de 2014, fue recibido el oficio No. CR-INCOP-GG-2014-0758 de la Gerencia General, en el que se plantean algunas observaciones sobre las recomendaciones del estudio, mismas que fueron analizadas e incorporadas según se estimó pertinente.

1.8.- Resumen de Antecedentes

En relación con la temática desarrollada, hemos estimado conveniente realizar un breve resumen de los principales aspectos que consideramos conveniente tener presentes como antecedentes que forman parte del marco de evaluación del presente informe.

A partir del 12 de Agosto de 2006, el INCOP concesionó el Puerto de Caldera poniendo en vigor el proceso de modernización de esa institución.

A partir de esa fecha, el INCOP ha estado recibiendo de forma trimestral, el denominado Canon por la concesión de los servicios públicos cuyos recursos están destinados a financiar las operaciones propias del Instituto, así como también proyectos de inversión turística en la provincia de Puntarenas, tal y como lo señala el artículo No. 2 inciso ñ) de la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico, Ley No. 8461⁵. La misma, establece un fin y objeto específico a los recursos que ingresen al INCOP provenientes del canon de las concesiones otorgadas en Puerto Caldera.

El artículo de esta Ley expresamente dice:

“(...) ñ) Destinar los ingresos provenientes de concesiones otorgadas por medio de la Ley No. 7762, en un cien por ciento (100%) al financiamiento de obras y equipos para proyectos de mantenimiento, construcción de infraestructura, ornato, limpieza y seguridad ciudadana, con énfasis en actividad turística. A esos proyectos también se destinará al menos un veinticinco por ciento (25%) de los ingresos proveniente de las concesiones otorgadas o de las que sean otorgadas por el INCOP en el futuro; su Junta Directiva quedará autorizada para aumentar este porcentaje hasta alcanzar el cincuenta por ciento (50%) de estos ingresos. Los ingresos definidos en este inciso, en ningún caso podrán utilizarse para financiar proyectos o actividades relacionadas con las concesiones otorgadas.”

Como parte del proceso implementación de ese mandado legal, el INCOP llevó a cabo un **Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional**⁶ con el Instituto Costarricense de Turismo, ente rector en materia turística, con el objeto de establecer los mecanismos de cooperación interinstitucional para la más eficiente selección, diseño y ejecución de proyectos turísticos en la provincia de Puntarenas.

A ese respecto, en el Convenio Marco, se describieron los principales proyectos inventariados en la zona de influencia vinculada a la actividad turística, mismos que deberían contribuir a revitalizar la actividad turística de la región en general, tanto para el turismo nacional como para el turismo extranjero.

⁵ Publicada en La Gaceta 80 del 26/04/2006.

⁶ Refrendado por la CGR el 10/08/2007.

Algunos de los proyectos y su cuantía estimada que se incluyeron dentro de ese convenio, eran los siguientes:

Ítem	Proyectos Convenio Marco	Monto estimado en US\$
Proyecto Primera Etapa 2007-2008		
1	Espigones y Malecones de la Punta de Puntarenas y Obras Finales de la Terminal de Transbordadores	1,500.000
2	Paseo Marítimo de la Playa de Caldera	\$ 550,000
3	Mejoramiento Paisajístico del Bulevar El Roble-La Angostura (diseño y construcción)	\$ 220,000
4	Boardwalk Muelle-Parque Marino y Mejoramiento del Paseo de los Turistas	\$ 115,000
5	Centro Ferial, Mercado de Artesanía y Renovación Urbana en Esparza	\$ 300,000
6	Mirador Guapinol - Garabito	\$ 400,000
7	Muelle Cruceros (Mantenimiento losas)	\$ 1,200,000
8	Fortalecimiento de Rutas Turísticas en Montes de Oro, Garabito, Parrita y Aguirre (estudios pre-inversión)	\$ 10,000
9	Restauración de Edificios Históricos	No indica costos
Proyecto Segunda Etapa 2008-2009		
10	Renovación del área de la Capitanía de Puntarenas (Nueva Plaza)	No indica costos
11	Mejoramiento Urbano Paisajístico Barranca-La Angostura segunda etapa: Las Ciclovías y el Parque de la Vuelta de Chacarita	No indica costos
12	Restauración del Muelle Turístico de Barrio del Carmen	No indica costos

Fuente: Anexo 1 Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el INCOP y el ICT.

Cabe indicar, que en el convenio de cita, en su cláusula tercera, punto b) señala que el INCOP podrá variar o incluir proyectos, siempre que lo hagan de forma justificada y claramente motivada.

Sobre el particular, se consideró que a pesar que el canon generaba ingresos directos para atender proyectos de esa índole, los montos que se van recibiendo en cada momento, resultaban insuficientes para atender en un plazo corto los proyectos citados, razón por la cual se estableció que el mecanismo de titularización o crédito bancario, lograría el objetivo y el impacto propuesto por medio de este Fideicomiso.

Como producto de esa consideración y del Convenio supra, se llevó a cabo un contrato de Fideicomiso suscrito entre el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) como Fideicomitente, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) como Fideicomisario Mediato y el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) como Fiduciario, refrendado por la Contraloría General de la República mediante oficio DCA-3869 del 15/11/2007 bajo la denominación de **“Fideicomiso de Titularización INCOP- ICT-BNCR”**.

El propósito y finalidad del contrato del Fideicomiso:

- Facilitar al INCOP el desarrollo de los proyectos turísticos en la Provincia de Puntarenas con los recursos indicados en el inciso ñ) del artículo 2 de la Ley No. 1721, reformada mediante la Ley 8461; y al ICT la generación de obras turísticas.
- Obtener el financiamiento ya sea por la emisión y colocación de títulos valores, o bien por créditos bancarios o financiamiento en general, para que el INCOP lleve a cabo la construcción de los Proyectos determinados en el presente contrato.⁷
- Convertirse en un vehículo para emitir y colocar títulos o valores, de conformidad con las condiciones y características que se establezcan en el prospecto de emisión y este contrato.
- Con el producto de la emisión o el financiamiento obtenidos el Fiduciario generará el dinero que se requiere para el pago de las obras previas aceptación y aprobación de pago de parte del INCOP como institución competente.
- Velar por el pago del principal e intereses de los títulos valores emitidos.
- Cualquier otro objetivo o finalidad que se desprenda de la naturaleza de este contrato y que no atente contra la buena fe negocial o las normas jurídicas pertinentes.

Con relación al contrato de comentario, es importante agregar que a la fecha de este estudio, se nos indicó que se han realizado tres adendas al mismo, las cuales se remitieron las primeras dos a la Contraloría General de República para su refrendo; mismas que según criterio de ese órgano, no ameritaba su refrendo, por estimar que no estaba dentro de los supuestos que establece el artículo 4 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, por lo que se procedió con la verificación de legalidad de esas dos y restante por parte de la Asesoría Jurídica del INCOP.

Asimismo, el contrato en su cláusula quinta, señala que los proyectos a financiar con los fondos del Fideicomiso, así como la forma de incorporar o eliminar nuevos proyectos, fueron los que se establecieron en el Convenio Marco de Cooperación entre las partes, señalado este aspecto en la cláusula tercera, punto b) citada anteriormente, en el que indica que el INCOP podrá variar o incluir proyectos, siempre que lo hagan de forma justificada y claramente motivada. Asimismo en dicho clausulado, señala entre otras cosas, que las partes dejan constancia expresa de que todas las obras escogidas y las que en el futuro se escojan, son y serán obras de gran envergadura que impactarán directamente en la mejora de la infraestructura turística de la zona pacífica del país.

Entre esos proyectos, yacen algunos que estaban incorporados en el convenio citado anteriormente, y otros que se incorporan en este contrato, los cuales se citan a continuación:

⁷ Así modificado en Adenda 1 y 2 firmadas el 27/11/2009 y 06/01/2012 respectivamente.

Ítem	Proyectos Contrato Fideicomiso
1	Rehabilitación de los Espigones de la Punta de Puntarenas
2	Paseo Marítimo de la Playa Caldera
3	Adecuación y mantenimiento de la Terminal de Transbordadores y otras terminales de ferry
4	Restauración de la Estación del Ferrocarril de Caldera y otros sitios históricos.
5	Renovación Urbana de Esparza
6	Construcción del paseo de Madera Capitanía-Parque Marítimo (boardwalk)
7	Miradores en Garabito

Fuente: Primer considerando, Punto 2 del contrato del Fideicomiso de Titularización INCOP-ICT-BNCR.

Por otra parte, la Junta Directiva del INCOP dispuso a partir de octubre del 2008⁸, aprobar el proyecto a desarrollar por el Fideicomiso de titularización ICT-INCOP-BNCR denominado **“Desarrollo de Obras Menores para proyectos de mantenimiento, construcción/repación de infraestructura, ornato, limpieza y seguridad ciudadana, relacionado con actividad turísticas”** el cual se señala que está acorde con el inciso ñ), Artículo 2 de la Ley Orgánica del INCOP y está incluida en el POI institucional aprobado bajo Acuerdo 10 de la Sesión No. 3495 celebrada el 10 de junio de 2008. Este proyecto presentaba las siguientes limitantes:

- A. Que el monto destinado a este proyecto no sobrepase un máximo de cincuenta millones de colones por año.
- B. Que la obra, equipo o gasto tenga relación directa con el tema turístico.

Posteriormente, la Junta Directiva en marzo del 2011, dispuso aumentar a un tope de 100 millones de colones tales obras menores.⁹

A la fecha de este estudio, el Fideicomiso no ha utilizado ninguno de los mecanismos de financiamiento descrito en el contrato de esa figura, valiéndose únicamente, de los ingresos provenientes del canon para la realización de los proyectos u obras establecidos en dichos instrumentos jurídicos y no como inicialmente se había previsto, a través de la titularización o crédito bancario. Sobre este último punto, es importante indicar que la Junta Directiva mediante acuerdo No. 4 de la sesión 3767 del 24/05/2012 aprobó propuesta de financiamiento del Fideicomiso presentada por el Banco Nacional de Costa Rica, por un monto de \$3,5 millones, el cual a la fecha no ha sido utilizado.

Finalmente debemos indicar, que los estados financieros del Fideicomiso correspondiente a los periodos 2008, 2009, 2011 y 2012, fueron auditados por una firma externa, contratada por el Fiduciario, en el cual señalan que a opinión de esa firma, presentan razonablemente la posición financiera del Fideicomiso, de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera; no obstante en los dictámenes brindados se aclara que no se incluye la revisión de los procesos de contratación administrativa y algún otro procedimiento que estén bajo la responsabilidad del INCOP, por lo cual, sigue señalando, se desconoce la existencia de

⁸ Acuerdo 1 de sesión No.3518 del 03/10/2008.

⁹ Acuerdo 7 de sesión No.3699 del 31/03/2011.

derechos u obligaciones a cumplirse en las transacciones que podría ser reveladas o registrados en los estados financieros. Con relación al periodo 2013, se informó por parte del BNCR, que se encuentran en proceso de contratación de la firma auditora para evaluar tal período.

II.- COMENTARIOS

2.1 MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL INCOP, ICT Y BNCR.

2.1.1 Sobre la ausencia de un marco procedimental que regule la coordinación y cooperación interinstitucional del Fideicomiso

Sobre el particular, se nos indicó la existencia de algunos procedimientos internos de la fiduciaria, tales como Compras, Tesorería, Unidad Gerencial, Presupuestos, no obstante no se observó la existencia de un marco normativo formal que regule las interrelaciones entre el INCOP, ICT y BNCR, con el objeto de regular entre otros temas, los roles y responsabilidades y demás asuntos productos de esa cooperación y coordinación interinstitucional, según el convenio suscrito entre las partes, ya que a pesar de que se realizan, según se nos comentó, reuniones periódicas por parte de esos participantes, no se logró evidenciar la existencia de documentación donde conste esa práctica; como por ejemplo, actas o minutas producto de esas reuniones donde se formalicen los acuerdos y acciones relacionadas con la gestión y toma de decisiones de ese Fideicomiso, a efecto de realizar la valoración pertinente. No omitimos informar, que el fiduciario presenta a la Junta Directiva del INCOP, informes concernientes al estado de las obras en general, con cierta periodicidad, sin conocer que tales informes sean avalados por las partes involucradas o tratadas en el ceno de las reuniones anteriormente indicadas.

Ante tal condición, estimamos no estaría en concordancia con lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público¹⁰, en adelante La Norma, la cual señala en su apartado 4.5.4 “**Controles sobre fondos girados a Fideicomisos**”, lo siguiente:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, mantener, **perfeccionar** y evaluar las actividades de control necesarias en relación con la planificación, la asignación, el giro y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura del Fideicomiso. Como parte de ello, **se deben definir los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas periódicos**, que se aplicarán a los fideicomisarios, para comprobar el logro de los objetivos planteados y su conformidad con las regulaciones atinentes, así como para la determinación de los riesgos asociados a dichos fondos. **Todo lo anterior deberá contemplarse en las regulaciones contractuales, convenios, acuerdos u otros instrumentos jurídicos que***

¹⁰ Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009

definan la relación entre la administración fideicomitente y los fideicomisarios. "El resaltado es nuestro.

La normativa citada es clara al señalar que como parte de ese perfeccionamiento de las actividades de control necesarias para un Fideicomiso, es menester que el Jerarca y los titulares subordinados, en este caso el INCOP como Fideicomitente, diseñe y documente las mismas, aspecto que no se estaría del todo claro por cuanto se extraña la presencia de alguna normativa interna que regule tales mecanismos, propiamente los concernientes con esa cooperación interinstitucional que menciona el convenio marco y que informalmente se llevan en la práctica.

Al tenor de lo anterior, y en respuesta a consulta planteada, la Administración del INCOP se refirió sobre la condición anterior, señalando que la misma, podría deberse a que no están debidamente formalizadas dichas reuniones en ningún procedimiento o reglamentación, en cuanto a quiénes participan y periodicidad de las mismas, por lo que no se cuenta con un marco regulatorio procedimental que defina este tipo de coordinación interinstitucional, con el objeto de formalizar esas reuniones y brindarle una mejor guía de acción a ese Fideicomiso.

Si esta situación prevalece, podrían eventualmente no desarrollarse una gestión eficaz y eficiente de cooperación entre los participantes de ese Fideicomiso, pudiendo afectar de manera negativa los resultados que se esperan obtener. Asimismo, se podría caer en un vacío legal en cuanto a responsabilidades y roles de las partes involucradas, y producto de ello, eventualmente, no lograr un accionar oportuno ante determinadas desviaciones, a efectos de cumplir con la finalidad y objetivos de esa figura.

2.2 PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE PROYECTOS

2.2.1 Sobre la ausencia de un proceso formal para la Planificación, Selección, Priorización y el Diseño de Proyectos

De conformidad con el contrato de Fideicomiso¹¹, en adelante El Contrato, en su Cláusula quinta "De los proyectos a financiar", señala en su párrafo segundo, que ambas instituciones (INCOP-ICT) trabajarán en forma coordinada para presentarle al fiduciario las **prioridades** de financiamiento de esos proyectos. No obstante lo anterior, se comprobó que se han venido incorporando y ejecutando algunos nuevos proyectos en ese Fideicomiso, sin que se localizara a la fecha de este estudio, **la existencia de un mecanismo formalmente regulado y documentado para el diseño, selección, planificación y priorización de los mismos**, como tampoco se identificó si esos nuevos proyectos estuvieron consistentemente integrados a un análisis de riesgo y proyección de los requerimientos económicos que se emplearán para implementarlos a través del tiempo.

Esta situación no es compatible nuevamente con lo señalado en La Norma en su apartado 4.5.4, pues deja entrever claramente, que el Jerarca y Titulares Subordinados, debe establecer,

¹¹ Aprobado por la Contraloría General de la República el 15/11/2007

mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con la **planificación, la asignación**, el giro y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura del Fideicomiso, a efecto de contribuir y asegurar razonablemente los objetivos planteados en su gestión, mismos que debieron haberse incluido en las regulaciones contractuales, convenios y acuerdos u otros instrumentos jurídicos necesarios; pero como se dejó constancia en este apartado, no es en este caso, la realidad de las cosas.

De igual forma, tal condición puede reñir con lo indicado en el Marco de Cooperación Interinstitucional entre el INCOP y el ICT, en su cláusula segunda: sobre “Objetivo General”, la cual señala:

*“El objetivo general de este convenio es establecer los mecanismos de cooperación interinstitucional **para las más eficiente selección, diseño y ejecución de proyectos** turísticos en la provincia de Puntarenas...”*
El resaltado es nuestro.

También, a esa normativa podemos añadir la cláusula tercera del Convenio “Compromisos de las partes: *Del INCOP (inciso a)*, la cual anota:

*“El INCOP de conformidad con su objeto legal y el inventario de proyectos **que considera de relevancia e importancia**, ..., **seleccionará los proyectos** turísticos a ejecutar con los recursos indicados en el inciso ñ) del artículo 2 de la ley No. 1721...”*
El resaltado es nuestro.

Es claro que el proceso de selección es ineludible, por cuanto el mismo convenio y contrato, consideran que la Zona Pacífica presenta debilidades en su infraestructura turística, por lo cual es de interpretar que al hacer frente a esa necesidad, y al contarse con recursos limitados, deberá establecer un mecanismo de selección y priorización en aquellas que mejor respondan a la satisfacción de tales requerimientos, aspecto que estimamos, es señalado de forma clara por la normativa citada.

Sobre lo anterior, la Administración del INCOP, refiere tal aspecto, como producto de la falta de una política clara sobre la forma a seguir en cuanto a la selección y aprobación de proyectos, lo que ha provocado un embotellamiento de proyectos en la Unidad Gerencial del Fideicomiso ya que la inclusión de nuevos proyectos va sin los estudios técnicos, presupuestarios y legales previos.

A ese respecto, llama la atención los comentarios de esa Administración, por cuanto no solo queda claro la inexistencia de un mecanismo formal para lograr una **eficiente selección, diseño y ejecución de proyectos**, sino, que menciona la ausencia actividades propias de la administración de proyectos y del análisis de riesgos, tópicos que serán abarcados en apartados subsiguientes de este informe.

De mantener este escenario, no se tendría la certeza de que los proyectos que se incluyan a futuro en el inventario de obras del Fideicomiso, sean los que prioritariamente requiera la zona del pacífico para responder a sus necesidades de fortalecimiento de la infraestructura turística,

razón por la cual se derivaría el riesgo de no responder atinadamente a los fines y objetivos para el cual fue concebido el Fideicomiso.

2.2.2 Sobre la ausencia de criterios y parámetros concernientes a la definición de proyectos de gran impacto y envergadura.

De acuerdo con la información suministrada a este despacho, y como se mencionó en el apartado anterior, se logró determinar la incorporación de nuevos proyectos al inventario de obras a los ya establecidos, tanto en el Convenio como en el Contrato de Fideicomiso, algunos de los cuales fueron considerados como “**Obras Menores**”, concepto que no está claramente definido en el convenio y contratos del Fideicomiso y que obedece más a una decisión del Jarca del INCOP para su incorporación.

No obstante lo anterior, no se localizaron criterios y parámetros formalmente establecidos y actualizados, concernientes a la definición de “**Proyectos de gran impacto y envergadura**”, como se citan en El Contrato del Fideicomiso, con el objeto de determinar la razonabilidad de que las obras o proyectos nuevos que se han ido ejecutado con el calificativo de “**Obra Menor**”, pudieran estar acorde con la finalidad y objetivos de la citada figura y al alcance de tales denominaciones.

Tal condición, estimamos, puede no resultar compatible nuevamente con lo señalado en La Norma en su apartado 4.5.4, citado en párrafos anteriores, por cuanto no se localizaron puntualmente gestiones por parte del fideicomitente para **establecer y perfeccionar** los controles necesarios a efecto de regular la situación descrita.

También es importante mencionar lo citado por El Contrato del Fideicomiso en su cláusula quinta: *De los Proyectos*, donde apunta:

*“... . Las partes dejan constancia expresa de que todas las obras escogidas, y las que en el futuro se escojan, son y serán obras de gran envergadura que impactarán directamente en la mejora de la infraestructura turística de la zona pacífico del país.” **El resaltado es nuestro.***

Es claro que la inclusión de algunas obras nuevas en ese Fideicomiso no solo fueron concebidos ante la ausencia de un mecanismo formal para el diseño, selección, planificación y priorización de los mismos, como se señaló en el apartado anterior, si no que esas obras o proyectos llamados “Obras Menores”, no se evidenció que fueran valoradas a través de criterios o parámetros formalmente definidos para determinar si los mismos son de gran envergadura e impactarán la infraestructura turística de la provincia de Puntarenas.

También llama la atención que para cada uno de esos proyectos y obras, fueron justificadas desde el punto de vista de su aval turístico, emitido por el Instituto Costarricense de Turismo, que funge como fideicomisario mediato, sin considerar los aspectos antes comentados.

Consultado a la Administración del INCOP sobre dicha causa, argumenta que es probable que la causa de tal circunstancia de deba a la falta de una política clara sobre la forma a seguir en cuanto a la selección y aprobación de proyectos.

Lo anterior revela que el INCOP, en su rol como fideicomitente, no ha llevado a cabo las gestiones respectivas para regular esta condición, pues evidentemente ésta conserva su responsabilidad sobre los recursos que le fueron asignados, no pudiendo desvincularse del manejo que se dé a los mismos, sino que por el contrario, debe ejercer una función de vigilancia contante y oportuna sobre los respectivos recursos, en cumplimiento de sus obligaciones al amparo de La Norma.

De continuar con la situación señalada, se pone en riesgo de que los recursos económicos del Fideicomiso, no sean utilizados de forma eficiente y efectiva al tenor de los objetivos dispuestos en esa figura, debido a que no se puede garantizar que las obras nuevas que se incorporen provocarán la mejora deseada en la infraestructura turística de la provincia de Puntarenas según el enfoque de “*gran envergadura e impacto*” dispuestos en el contrato de marras.

2.3 GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS PROYECTOS

2.3.1 Sobre la ausencia un modelo de riesgos durante la programación de proyectos

En lo que se refiere al tema de riesgos del Fideicomiso, se determinó durante el desarrollo de este estudio, que algunos proyectos concebidos desde el año 2007 y que formaban parte del Convenio Marco y El Contrato del Fideicomiso, han presentado algunos atrasos en su construcción y entrega formal, producto de eventos de diversa naturaleza técnica y jurídica no considerados durante la programación y ejecución de esas obras, entre esas obras, podemos citar el denominado Campo Ferial de Esparza y el Paseo Marítimo Caldera; proyectos en los que no hemos observado medidas oportunas de mitigación de los eventos citados, y que al parecer la Administración Superior se encuentra valorando algunos de estos actualmente.

Esa situación ha provocado no solo atrasos en tales proyectos, sino que ha convergido en ejecutorias presupuestales débiles y con posibles afectaciones en la eficacia sobre el logro de los objetivos de esa figura contractual, aspecto que se abordará en subsiguientes apartados del presente informe.

Según las indagaciones llevada a cabo, se determinó la ausencia en cuanto a la aplicación de alguna gestión de riesgos formal y documentado durante la programación y ejecución de los proyectos encomendado por el Fideicomiso (incluyendo los proyectos antes comentados), el cual tuviera como objeto incluir los procesos relacionados con la *identificación, el análisis y la planificación de respuesta a los riesgos, así como su monitoreo y control*, de tal forma que como producto de tal metodología, se pueda aumentar la probabilidad y el impacto de eventos positivos, y disminuir la probabilidad y el impacto de eventos negativos para cada proyecto y con ello lograr una garantía razonable de ejecución oportuna de los mismos.

Bajo esta misma tesitura, tampoco se encontró que se haya gestionado alguna advertencia por parte de la Unidad Gerencial del Fideicomiso, sobre los riesgos que provocaron tales circunstancias; aspecto que estimamos debería ser parte de su rol en apoyo al fideicomitente y como fiscalizador de las obras en ejecución. También, en concordia con este tema, no se logró identificar que por parte del INCOP, se llevara a cabo alguna gestión constante y formalizada sobre la condición señalada, y menos aún, se haya brindado alguna observación dirigida al Fiduciario o esa Unidad Gerencial sobre este asunto, por cuanto estimamos que esa Administración es la responsable de mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias concernientes con la planificación, la asignación, el giro y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura de ese Fideicomiso, por lo que no puede delegar esa responsabilidad.

Estimamos que esta situación no es compatible nuevamente con lo señalado en La Norma en su apartado 4.5.4, descrito en párrafos anteriores, que principalmente es clara en señalar que el Jerarca y los Titulares Subordinados, deben definir los mecanismos atinentes para la determinación de los riesgos asociados a dichos fondos.

En línea con lo anterior y como mejores prácticas, la Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®)—Cuarta edición, Capítulo 11 Gestión de los Riesgos del Proyecto, en el tema que nos interesa, plasma:

“Para tener éxito, la organización debe comprometerse a tratar la gestión de riesgos de una manera proactiva y consistente a lo largo del proyecto. Debe hacerse una elección consciente a todos los niveles de la organización para identificar activamente y perseguir una gestión eficaz durante la vida del proyecto. Los riesgos existen desde el momento en que se concibe un proyecto. Avanzar en un proyecto sin adoptar un enfoque proactivo en materia de gestión de riesgos aumenta el impacto que puede tener la materialización de un riesgo sobre el proyecto y que, potencialmente, podría conducirlo al fracaso.” El resaltado es nuestro.

Consultada esta situación a la Unidad Gerencial del Fideicomiso y la Dirección Fiduciaria del BNCR, señalan que en el contexto del contrato del Fideicomiso, no se ven en la obligación de utilizar ningún modelo de riesgos sobre ese particular. Asimismo, se solicitó referirse a las causas por las cuales no fueron advertidos los riesgos que han provocado tales atrasos; sin embargo, no se puntualizó en los requerimientos solicitados, solo se hizo alusión a los efectos y hechos ya identificados por este estudio, que reiteramos son de exclusiva responsabilidad de las partes involucradas.

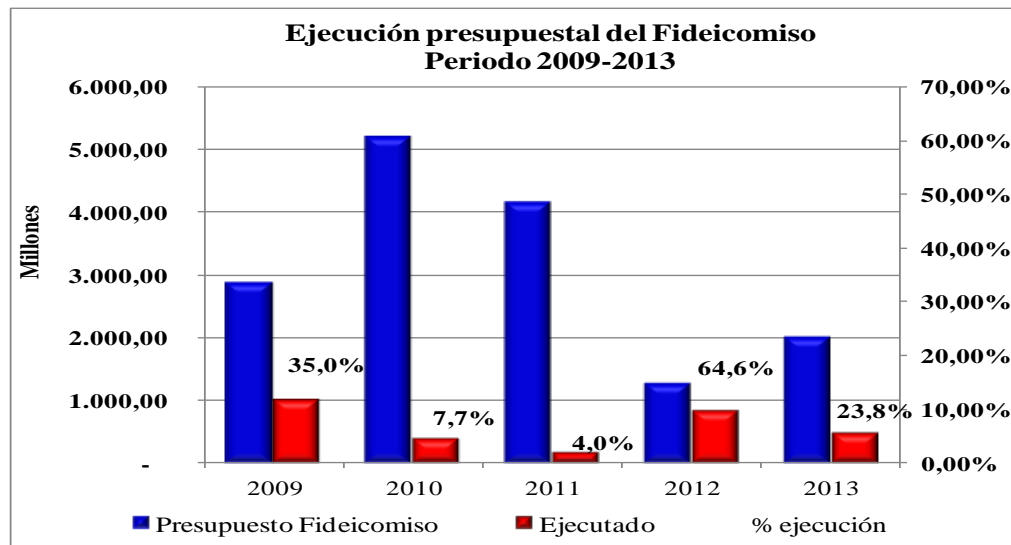
Estimamos que el Fiduciario, a través de su Unidad Gerencial, debe tener un rol más proactivo entorno a los temas de riesgos, aunque en ocasiones, la función sustantiva de la planeación y fiscalización de la obra haya recaído en un tercero, esa Unidad Gerencial mantiene sus deberes y obligaciones en el contexto de lo dispuesto por las regulaciones concebidas en ese Fideicomiso.

De continuar con la situación planteada, podría ocasionar que algún eventual riesgo asociado a las etapas de planeación, ejecución, control y seguimiento de cada uno de los proyectos, no se gestione oportunamente y se pueda materializar, pudiendo provocar algún impacto negativo en el costo, el cronograma y en general sobre el desempeño de los actuales y futuros proyectos previstos, reduciendo la posibilidad de lograr un cumplimiento efectivo de los objetivos del Fideicomiso y de la iniciativas del Marco Estratégico Institucional.

2.4 EFICACIA DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, FUNCIONALIDAD Y ACTUALIZACIÓN DE LA FIGURA DEL FIDEICOMISO

2.4.1 Eficacia de la ejecución presupuestaria del Fideicomiso

Con respecto a la ejecución presupuestaria del Fideicomiso, tomando en consideración que es a partir del año 2009 que se presenta formalmente el respectivo presupuesto a los órganos externos correspondientes; es importante acotar que a partir del de Agosto del 2012, se reconsidera criterio de la Contraloría General de la República, en el sentido de no requerir su aprobación a los presupuestos correspondientes al Fideicomiso, no obstante lo anterior, se determinó a la fecha de esta auditoría, que el nivel de ejecución presupuestal del Fideicomiso fue de aproximadamente un 27% en promedio de los años 2009 al 2013, según se ilustra en el siguiente gráfico:



Fuente: Unidad de Presupuestos INCOP.

La anterior situación es preocupante, por cuanto no solo está la eventual inobservancia de la normativa que rige esa materia, sino también el de los objetivos para el cual fue concebido el Fideicomiso y con ello los que demanda el marco legal y estratégico del INCOP.

Para este efecto, resulta importante citar de nuevo, las Normas de Control Interno, en su apartado IV “Normas sobre Actividades de Control”, apartado 4.5.4, que se refiere específicamente a “Controles sobre fondos girados a Fideicomisos”, el cual establece, en lo que interesa lo siguiente:

*“**El jerarca y los titulares subordinados**, según sus competencias, **deben** establecer, mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con la planificación, la asignación, el giro **y la verificación del uso de los recursos administrados bajo la figura del Fideicomiso**. Como parte de ello, se deben definir los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas periódicos, que se aplicarán a los fideicomisarios, **para comprobar el logro de los objetivos planteados y su conformidad con las regulaciones atinentes**, así como para la determinación de los riesgos asociados a dichos fondos. 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”. **El resaltado es nuestro.***

La cláusula reseñada, tiene como fin el establecer el deber del fideicomitente para perfeccionar todas las actividades de control necesarias para la verificación del uso eficaz de los recursos a utilizar por el Fideicomiso, además de disponer de los controles concernientes para el cumplimiento de los planes operativos y presupuestos del mismo, atendiendo de manera oportuna cualquier desviación que pudiera ocasionar un incumplimiento a su cabal ejecución, por lo tanto corresponde al INCOP la realización de la función esencial encomendada, según las instrucciones que previamente se han fijado.

Por su parte, la Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 813¹², Artículo No. 5 inciso b), indica:

*“La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, **atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia**, con sometimiento pleno a la ley”. **El resaltado es nuestro.***

De la misma forma, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Públicos¹³, en su apartado 6.5, establece:

*“**Responsabilidad de las instituciones que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de estas normas y que suscriben contratos de Fideicomisos cuyos presupuesto no requieren de la aprobación de la***

¹² Publicada en La Gaceta 198 – Martes 16 de octubre del 2001.

¹³ Publicada en La Gaceta No. 64 del 29/03/2012

Contraloría general de la República. Las instituciones dentro del ámbito de aplicación de estas normas y que al amparo del ordenamiento jurídico, crean Fideicomiso cuyos presupuestos no se encuentren en la obligación de ser sometidos a la aprobación de la Contraloría General de la República, en su calidad de fideicomitente, serán responsable de emitir la normativa interna necesaria para el buen funcionamiento del subsistema de presupuesto respectivo y de la ejecución del proceso presupuestario de los recursos que se administren en el Fideicomiso, con apego al bloque de legalidad a y al técnica presupuestaria. El fiduciario, se encuentra obligado a dar estricto cumplimiento a la normativa emitida al amparo de la presente norma. El resaltado es nuestro.

Sobre este particular, se consultó a la Administración, acerca de las causas de tal contexto, respondiendo, al igual que en causas anteriores, que no existe un mecanismo formal para la selección, planificación y ejecución de los proyectos lo que ha generado embotellamiento de proyectos en la unidad gerencial, provocando la ejecución de los mismos en los años siguientes.

Se estima que la ejecución presupuestal es un tema integral que se relaciona con otros procesos igualmente importantes como el de planificación. Sin embargo, ante la ausencia de mecanismos formales de planificación y selección de proyectos, ausencia de criterios que determinen su envergadura e impacto y aunado a la inexistencia de una gestión oportuna de riesgos, es casi seguro que las actuaciones llevadas a cabo por ese Fideicomiso reflejen como resultado una ejecución presupuestaria endeble.

Ante tal panorama, y en virtud de que el INCOP traslada esos recursos al Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR con el objeto de financiar obras de infraestructura, con énfasis en la actividad turística, podría esa baja ejecución no sólo estar incumpliendo cabalmente con esa finalidad, sino que también con el principio de gestión financiera que indica que ésta debe ejecutarse con criterios de economía, eficacia y eficiencia, pudiendo acarrear eventuales responsabilidades de diversa índole por la situación detectada.

2.4.2 Sobre la figura y funcionalidad del Fideicomiso

La figura del contrato del Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR concibió como un mecanismo financiero por medio del cual se lograría la captación de fondos a través de la emisión de títulos valores o crédito bancario, mismos que serían respaldados por el futuro flujo de caja proveniente del Canon Turístico resultado de las concesiones en Puerto Caldera. Tales fondos, tendrían la intención de ejecutar las obras necesarias para fortalecer la infraestructura turística de la zona. Asimismo, se consideró en El Contrato de marras, la posibilidad de recurrir al crédito bancario como otro posible mecanismo de financiamiento para lograr los objetivos antes citados.

Respecto a la funcionalidad de esa figura en el contexto señalado; se conoció que han pasado más de siete años, después de la formalización ese contrato, en el que no han sido utilizados tales mecanismos de financiamiento; tal es el caso de la emisión de títulos y el crédito bancario. En cuanto al primer mecanismo de financiamiento, por medio de instrumento de titularización, según se ha informado a esta auditoría, su inaplicabilidad se ha debido a eventuales circunstancias técnicas y jurídicas en el contexto del marco normativo que rige tales figuras en el entorno nacional, condición que estimamos, pudo haberse previsto por el Fiduciario, durante la valoración de tal mecanismo.

En cuanto a la opción del crédito bancario, a pesar de haberse formalizado la obtención del mismo, según se nos ha informado, no ha sido necesaria su utilización por cuanto al parecer, los recursos generados por el Canon Turístico que mantiene la institución en sus arcas, han sido suficientes para la implementación del avance de su actual programa de proyectos; dejando claro que dicho programa de proyectos es afecto de las debilidades señaladas en apartados anteriores de este informe.

La situación anterior no es congruente con los referido por El Contrato, en su Clausula cuarta, inciso b, la cual se refiera a: ***“Del propósito y finalidad:”***

“b. Obtener el financiamiento ya sea por la emisión y colocación de títulos valores, o bien por créditos bancarios..., para que el INCOP lleve a cabo la construcción de los Proyectos determinados en el presente contrato.” El resaltado es nuestro.

De lo reseñado anteriormente, se desprende que el principal rol de esa figura contractual, como vehículo de financiamiento, ha sido ineficaz en el contexto de la condición expuesta.

Consultada la Administración del INCOP por las causas de esta situación, esta indica que en cuanto a la línea de crédito obtenida, en su mayor parte está comprometida para el financiamiento del proyecto denominado ***Campo Ferial Agroturístico en la ciudad de Esparza***; señalando que: *“no obstante por la tramitología que conlleva dicho proyecto no se ha logrado realizar el concurso correspondiente”*. Sin embargo, no resultan convincentes del todo dichas causas, por cuanto ese proyecto estaba originalmente concebido desde el año 2007, estimando ha transcurrido un tiempo prudencial.

De continuar con la situación encontrada, se cae en el riesgo de no utilizar oportunamente los recursos económicos disponibles y necesarios, para lograr los objetivos del Fideicomiso; además de caer en posibles penalidades por la no utilización de dichos mecanismos.

2.4.3 Actualización del clausulado del Fideicomiso

La figura del Fideicomiso, tal y como se comentó en el apartado anterior, en su rol como mecanismo de obtención de recursos a través de la emisión y colocación de títulos valores, no ha logrado el impacto deseado, situación que por resorte ha provocado, que la mayor parte de

sus clausulados no esté del todo en concordancia a la realidad actual del funcionamiento de esa figura.

Sobre este tema, se comprobó que el contrato de Fideicomiso (y sus adendas) mostraban, en su gran mayoría, cláusulas que en la actualidad no se ejecutan, por cuanto las mismas se refieren al mecanismo de financiamiento relacionado con la emisión de títulos valores y sus complementos accesorios, como por ejemplo, hace alusión a un Comité de Selección y Vigilancia que no existe, a un fondo de capitalización que no se implementa, obligaciones y derechos de los tenedores de los títulos, entre otros. Asimismo, si bien el contrato establece el objeto principal, se incluye una disposición abierta y no establece parámetros para la delimitación en la posibilidad de incorporar otros objetos, como se observó en la cláusula 4 “Propósito y Finalidad”, inciso f de ese contrato.

Nuevamente este escenario no es del todo consistente con los señalado en La Norma en su apartado IV “Normas sobre Actividades de Control”, apartado 4.5.4, que se refiere específicamente a “Controles sobre fondos girados a Fideicomisos”, pues parte del establecimiento, mantenimiento y perfeccionamiento del sistema de control sobre las figuras del Fideicomiso, está el de su actualización a través de las regulaciones contractuales, convenios, acuerdos u otros instrumentos jurídicos que definan la relación entre los participantes de esa figura.

Al consultarse a la Administración (Gerencia General) sobre este circunstancia, la misma indica que es causada porque el contrato del Fideicomiso original se le han realizado tres adendas (para regular temas como la línea de crédito y la conformación del comité de vigilancia en caso de realizarse la titularización y otros) y que a su criterio, se necesita una reestructuración integral del contrato con sus respectivas adendas para contar con un instrumento acorde con la realidad.

A la fecha de este estudio, no se logró plasmar alguna acción por parte de la Administración, en su condición de fideicomitente, para fortalecer el contexto identificado; pues estimamos que se debe de vigilar la buena gestión de ese Fideicomiso por parte del INCOP, ya que este conserva su responsabilidad sobre los recursos que le fueron asignados, debiendo ejercer una función de vigilancia constante y oportuna sobre desempeño del mismo.

Como se ha hecho saber anteriormente, la situación señalada deja entrever la posibilidad de que el contrato de Fideicomiso no refleje la dinámica requerida en concordancia con la realidad actual de su funcionamiento, pudiendo afectar en alguna medida la eficiencia y eficacia requerida de ese mecanismo.

2.4.4 Obras pendientes de ejecutar contenidas en el convenio y contrato de Fideicomiso

En cuanto a los proyectos originalmente contenidos en el convenio y contrato de Fideicomiso, se encontró que existen algunos de ellos que no han sido programados para su ejecución; entre los cuales podemos citar los siguientes:

Ítem	Proyectos	Considerado	
		Convenio	Contrato
1	Mejoramiento Paisajístico del Bulevar-1 etapa (diseño y construcción)	x	
2	Mercado de Artesanía	x	
3	Boardwalk Muelle –Parque Marino y mejoramiento del Paseo de los Turistas	x	
4	Mirador Guapinol - Garabito	x	
5	Fortalecimiento rutas turísticas Montes de Oro, Garabito y Aguirre (estudios pre-inversión)	x	
6	Renovación del área de Capitanía de Puntarenas (Nueva Plaza)	x	
7	Mejoramiento Urbano Paisajístico Barranca la Angostura segunda etapa	x	
8	Adecuación y mantenimiento de la Terminal de Transbordadores y otras terminales de ferry.		x
9	Restauración de la Estación del Ferrocarril de Caldera y otros sitios históricos.		x
10	Muelle de cruceros ¹⁴	x	

Tales proyectos, desde hace aproximadamente siete años, esperan aún en ser valorados para su implementación; sin embargo, se han ido incluyendo y ejecutando otra serie de obras, principalmente llamadas “**Obras Menores**”, que no estaban originalmente definidos en el convenio o contrato, con los inconvenientes señalados en el punto 2.2 de este informe y relacionado con el *Diseño, Selección, Planificación y Priorización de Proyectos*.

La condición indicada, no es consistente con lo establecido en el Anexo 1 Convenio Marco y Contrato de Fideicomiso, en los cuales se enlistan tales proyectos que aún no han sido ejecutados, sin que a la fecha se hayan determinado de manera motivada y justificada, si dichos proyectos continuarán o no dentro del inventario de obras por ejecutar de ese Fideicomiso.

Consultado sobre este aspecto, la Administración del INCOP, señala como probables causas de esa situación, que en el clausulado del convenio marco INCOP-ICT se le da potestad a INCOP de variar o de incluir nuevos proyectos; esto ha provocado que no se ejecuten los proyectos en mención. Sin embargo, estimamos que la potestad de variar o incluir proyectos por parte del INCOP, debería ser formalmente justificada y motivada, tal y como lo establece sobre ese particular el convenio de cooperación, en su cláusula tercera sobre los compromisos del INCOP, y que seguidamente se transcribe:

“b) Dichos proyectos serán, sin limitarse a ellos, los detallados en el Anexo 1 de este Convenio, el cual forma parte integral de este Convenio. Los grupo de proyectos señalados en el Anexo 1 tienen una

¹⁴ En cuanto a este, referido a rehabilitación de lozas del puente de acceso por la suma de UD\$1.2 millones.

*programación cronológica de ejecución general, que no define el orden de prioridad de las obra en el grupo. **Previa consulta con el ICT, el INCOP podrá variar o incluir proyectos, siempre que lo hagan en forma justificada y claramente motivada.**”, El resaltado es nuestro.*

Lo anterior, podría provocar la posibilidad de un eventual inobservancia normativa, por cuanto dichos proyectos formaban parte del portafolio de obras acordado en un contrato tripartito que fue refrendado por la Contraloría General de la República, mismos que fueron justificados por su concordancia a los requerimientos de la mejora de infraestructura turística de la zona. También se considera que tal condición, puede provocar el incumplimiento de los objetivos del propio Fideicomiso y de los lineamientos estratégicos institucionales; debido a que la ejecución de tales proyectos resulta un medio para alcanzarlos.

2.5 MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS CONSTRUIDAS

2.5.1 Ausencia de un adecuado mantenimiento a las obras entregadas por el Fideicomiso a entes u organizaciones locales

De acuerdo con visitas hechas a algunos de los proyectos ejecutados por el Fideicomiso y entregados a algunas organizaciones y entes, entre ellas a municipalidades de la zona; se comprobó que algunos de esos proyectos presentaban algún nivel de destrucción y deterioro; situación que llama la atención a la luz de lo establecido en algunas cláusulas del convenio, el contrato y algunas actas de entrega de esas obras, debido a que se plasman en las mismas, el compromiso de esas organizaciones para llevar a cabo un adecuado mantenimiento de las obras recibidas, con el objeto de conservarlas en condiciones de uso como en las que originalmente se les entregó.

Tampoco se logró determinar la existencia de acciones formalmente ejecutadas por el Fideicomitente o de cualquier instancia previamente designada, en la que instara a esas Entes u Organizaciones, a cumplir con ese compromiso de mantenimiento.

Sobre este aspecto, es necesario retomar nuevamente lo indicado por el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el INCOP-ICT, en su cláusula cuarta, que en lo que interesa, escribe:

*“Los titulares de los bienes donde se ejecuten los proyectos turísticos, **asumirán el compromiso de velar por su adecuado uso y mantenimiento,** lo cual se establecerá expresamente en los correspondientes Convenios Específicos a firmar” El resaltado es nuestro.*

También es de apuntar, que en algunas de las actas de entrega de tales obras o proyectos, dejaban constancia claramente expresa, del compromiso del beneficiario de las obras, en dar mantenimiento, vigilancia y pago de los servicios que corresponden para mantener este activo en el estado en que se recibía.

El Gerente General del INCOP, ante consulta realizada por nuestra unidad, con respeto a si esa administración había llevado a cabo alguna gestión en la que instara a los beneficiarios de esos proyectos, para que cumplan los compromisos adquiridos con relación al mantenimiento de esas obras, señaló lo siguiente:

“...no se ha recibido documentación o directriz alguna de mis superiores para realizar dichos comunicados...,”

También agregó:

“... adolecer de una reglamentación clara y precisa, que venga a clarificar lo actuado por los distintos actores que participan en la selección, ejecución y seguimiento de los proyectos. De igual forma, no existen procedimientos relativos al tema en estudio, y sobre todo, el esclarecer si la ley o contrato del Fideicomiso le da la facultad al INCOP de darle mantenimiento a los proyectos realizados.”

Con respecto a lo anterior, resulta cuestionable que el fideicomitente no haya llevado a cabo una gestión más proactiva alrededor de esta situación, según lo que se comentó anteriormente, a efecto de advertir sobre el posible incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que pueden asumir los beneficiarios de esas obras, de acuerdo con lo pactado en las actas de entrega de las mismas.

De continuar con el escenario determinado, todas las obras entregadas producto del Fideicomiso, podrían ir sufriendo un proceso acelerado de desgaste y deterioro, y con ello no lograr la atracción turística deseada, afectando la imagen de la zona en el tema de mejoras urbanas en ese ramo. De igual forma, podrían propiciarse las condiciones para que se utilicen los mismos fondos de este Fideicomiso para ejecutar el mantenimiento o reconstrucción a sus propios proyectos, aspecto que podría reñir con el mandato y objetivos del convenio y contrato, a la luz de la normativa que rige esa materia.

III.- CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos en el presente estudio permiten evidenciar la existencia de una serie de áreas de oportunidad para el fortalecimiento del control interno, concernientes a la gestión llevada a cabo por parte del Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR y que han afectado en alguna medida, el desempeño de tal figura. De la misma manera, estimamos que producto de esta condición, el INCOP (como fideicomitente) no ha tomado un papel protagónico para fortalecer la situación encontrada.

Estimamos que la ausencia de un marco regulatorio formal para que regule los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional entre los participantes de ese Fideicomiso, acompañado de la inexistencia de un proceso formal y actualizado para la planificación y eficiente selección, priorización, diseño y ejecución de su inventario de proyectos, no provee las condiciones necesarias para lograr una mayor eficacia en la gestión de esa figura; es decir, cualquier intento de implementar acciones tendientes a desarrollar o ejecutar los objetivos del Fideicomiso, en presencia de tales condiciones, podría devengar no solo en eventuales atrasos en la implementación de proyectos, sino también en una frágil ejecución presupuestaria de los mismos, sin que se garantice que los recursos económicos se ejecuten de la forma más eficiente y efectiva posible en concordancia con los objetivos de ese Fideicomiso.

Estimamos que debido a lo anterior, y ante una figura que se ve caracterizada por la ineficacia como vehículo de captación de fondos a través de la emisión de títulos para el uso en la construcción de obras turísticas y con un algún nivel de desactualización en ese sentido en relación con la realidad en la que actualmente se gestiona el mismo, podrían generar vacíos legales que pudieran afectar el rol activo que conserva el INCOP como responsable de ejercer la función de vigilancia contante y oportuna sobre los recursos que le fueron asignados y que se utilizan en ese Fideicomiso.

Por otro lado, los compromisos plasmados en el convenio respecto al tema de mantenimiento de los obras entregadas por ese Fideicomiso, no han sido atendidos en algunos casos de forma efectiva por parte de los entes u organizaciones beneficiarias, echando de menos una posición más efectiva por parte del INCOP como fideicomitente, para hacer cumplir con dicho compromiso; esto no obstante, la existencia de actas de entrega donde se plasma taxativamente tal responsabilidad por parte de esos beneficiarios; pudiendo con esta situación, afectar negativamente el objetivo de lograr fortalecer la imagen de la zona en el tema de mejoras urbanas que se anhela.

Finalmente cabe señalar que los aspectos determinados en el presente informe, se suscribió sobre el análisis del alcance definido en este estudio, lo que podría implicar que situaciones similares a las comentadas u otras, pudieran estarse presentando en otras áreas o procesos de ese Fideicomiso, aspecto que pone de manifiesto la importancia de que se hagan las valoraciones correspondientes sobre su accionar, para fortalecer el control interno con el objeto de brindar una garantía razonable de su efectiva gestión.

IV.- RECOMENDACIONES

Una vez realizado el presente estudio, se establecen una serie de recomendaciones con el objeto de fortalecer las áreas de oportunidad identificadas, por lo tanto se estima pertinente que la Junta Directiva, gire las instrucciones oportunas a las unidades correspondientes, con el objetivo de que se establezcan las acciones necesarias para su cumplimiento.

4.1.- Girar las instrucciones a la Gerencia General para a través de la unidad competente, en un plazo de hasta dos meses calendario a partir de la comunicación por parte de la Junta Directiva del INCOP de este informe, se diseñe un marco regulatorio formal que guíe las interrelaciones de cooperación entre el INCOP, ICT y BNCR, con el objeto de formalizar los roles y responsabilidades de cada una de las partes, incorporando además, en dicho instrumento, las actividades que garanticen una adecuada gestión y resultados del Fideicomiso. (*Ver apartado 2.1.1*).

4.2.- Girar las instrucciones a la Gerencia General para a través de la unidad competente, en un plazo de hasta cuatro meses calendario a partir de la comunicación por parte de la Junta Directiva del INCOP de este informe, se diseñe un procedimiento que regule lo concerniente a los procesos de planificación, selección, priorización, diseño, administración de proyectos, gestión documental, entre otros, con respecto a la cartera de proyectos del Fideicomiso y que involucre, sin ser exhaustivo, los procesos siguientes:

- Un mecanismo para la *gestión de iniciativas* e *identificación de necesidades* de proyectos u obras en la zona de influencia de ese Fideicomiso. (*Ver apartado 2.2.1*).
- Las condiciones y criterios precedentes para la adecuada *selección* de los proyectos a realizar, que involucre, sin ser exhaustivo, criterios y parámetros de *gran envergadura* e *impacto* en la infraestructura turística de la zona pacífica del país; asimismo, comprenda criterios concernientes a la *viabilidad técnica, legal y económica*; la auto-sostenibilidad (según corresponda) de la obra o proyecto, entre otros. (*Ver apartado 2.2.2*).
- La *Priorización* y el orden en que se ejecutarán los proyectos que formarán parte del inventario de obras del Fideicomiso, según hayan sido aprobados. (*Ver apartado 2.2.1*).
- El proceso del *diseño de los proyectos* y su aprobación. (*Ver apartado 2.2.1*).
- Un Proceso de Administración de Proyectos que contemple, la *planificación, ejecución, control y seguimiento* de los proyectos a implementar, mismos que deberán gestionarse a la luz de las mejores prácticas, incorporando además las acciones pertinentes para un cumplimiento presupuestario eficaz. (*Ver apartado 2.2.1, 2.4.1*).
- *Entrega y mantenimiento de obras*, para que el INCOP como fideicomitente, gestione una mayor fiscalización y supervisión sobre las entidades u organizaciones que reciben

bienes por parte del Fideicomiso, con el objeto de que cumplan con el compromiso de velar por el adecuado uso y mantenimiento de las obras recibidas. (**Ver apartado 2.5.1**).

4.3.- Girar las instrucciones a la Gerencia General para a través de la unidad competente, en un plazo de hasta cuatro meses calendario a partir de la comunicación por parte de la Junta Directiva del INCOP de este informe, se diseñe e incorpore un modelo formal de riesgos a los proyectos del Fideicomiso que se ejecutarán, con el objeto de incluir en dichos procesos, la identificación, el análisis, evaluación, administración, la planificación de respuesta a los riesgos, así como su monitoreo y control durante la planeación y ejecución de las obras; de tal forma que la Unidad Gerencial del Fideicomiso pueda disponer de una herramienta que brinde un mayor valor agregado en su calidad de asesor y fiscalizador sobre estos y demás aspectos en el Fideicomiso; mitigando los eventuales riesgos que puedan afectar negativamente la eficacia de la ejecución de los proyectos. (**Ver apartado 2.3.1**).

4.4.- En un plazo de quince días hábiles a partir de la comunicación de este informe, la Junta Directiva del INCOP debe propiciar la conformación de una Comisión Interinstitucional (INCOP-ICT-BNCR), con el objeto de que en treinta días hábiles, a partir de dicha designación, se presente a esa Junta Directiva un diagnóstico y análisis del clausulado contractual del Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR, a fin de valorar si es necesario actualizarlo, reestructurarlo u otra acción, para contar con un instrumento acorde con la realidad y necesidades institucionales. (**Ver apartado 2.4.3**).

4.5.- En un plazo de treinta días hábiles, a partir de la designación de la Comisión interinstitucional (citada en la recomendación anterior), la misma también debe realizar una valoración formal sobre el futuro de obras o proyectos del Fideicomiso (consideradas en el Convenio o Contrato), que a la fecha no han sido considerados para su ejecución. El resultado de dicha valoración deberá presentarse a la Junta Directiva. En el caso de que se decida la exclusión de algunos de ellos, se proceda con forme se establece en el convenio de cooperación, en su cláusula tercera, relacionada con la justificación y motivación de tal acto. (**Ver apartado 2.4.4**).

Consideraciones finales

Sobre el particular, se debe remitir por parte de la Gerencia General a esta Auditoría, un plan de acción donde se plasmen las actividades y responsables, así como sus fechas de cumplimiento para la ejecución de las recomendaciones planteadas, en un plazo de ocho días calendario, contados a partir de la fecha de comunicación por parte de la Junta Directiva del presente informe.

Los responsables del cumplimiento de las recomendaciones acá planteadas, deben presentar al día hábil siguiente del vencimiento del plazo establecido en cada una de ellas, los documentos que acrediten el acatamiento de las mismas, a la Auditoría General. Asimismo, se recuerda que las recomendaciones señaladas en este apartado, un vez aprobadas son de acatamiento obligatorio por parte de la Administración y deberán ser cumplidas dentro de los plazos y términos conferidos para ello. En caso de que se incumpla con esas recomendaciones en forma injustificada dentro del tiempo dado para ello, se le reiterará por una única vez y se fijará plazo

para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios que incumplan injustificadamente las acciones para implantar las mismas y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas, previo al otorgamiento del debido proceso, todo lo anterior en concordancia con la Ley General de Control Interno No. N° 8292.