



INFORME N.º DFOE-IFR-IF-13-2016

21 de setiembre, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO
DEL MARCO NORMATIVO EN LA GESTIÓN DEL FIDEICOMISO 1082**

2016

CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN.....	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	1
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA	2
METODOLOGÍA APLICADA.....	4
2. RESULTADOS.....	5
DEBILIDADES EN EL CONTROL QUE EJERCE LA SUTEL SOBRE RECURSOS ADICIONALES QUE LA UNIDAD DE GESTIÓN SOLICITA AL FIDEICOMISO.....	5
CUADRO N. °1	6
DETALLE DE LOS PAGOS EFECTUADOS POR EL FIDEICOMISO A LA UNIDAD DE GESTIÓN.....	6
DEBILIDADES EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL FIDEICOMISO 1082.	10
DEBILIDADES RELACIONADAS CON EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA UNIDAD DE GESTIÓN.	19
3. CONCLUSIONES	22
4. DISPOSICIONES	22
AL CONSEJO DE LA SUTEL.	23
ANEXO N.° 1.....	25
MARCO NORMATIVO	25
CUADROS	
CUADRO N.° 1 DETALLE DE LOS PAGOS EFECTUADOS POR EL FIDEICOMISO A LA UNIDAD DE GESTIÓN.....	5
CUADRO N.° 2 DIFERENCIAS ENTRE EGRESOS PROYECTADOS DE FLUJO DE CAJA Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS INICIALES.....	12
GRÁFICOS	
GRÁFICO N.° 1 PAGOS UNIDAD DE GESTIÓN	6
GRÁFICO N.° 2 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA FIDEICOMISO DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS DEL FONATEL.....	17

RESUMEN EJECUTIVO***¿Qué examinamos?***

La auditoría de Carácter Especial realizada tuvo como objetivo determinar si la gestión del Fideicomiso 1082 del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), específicamente en lo tocante a la Unidad de Gestión, el Comité de Vigilancia y en materia presupuestaria, cumple con el marco normativo que le resulta aplicable (términos contractuales, de control y normativos). El análisis comprendió el período 2012 al 2015.

¿Por qué es importante?

El contrato del fideicomiso 1082 (originado en un contrato entre el Banco Nacional y la SUTEL) constituye un instrumento jurídico y administrativo para la gestión de los proyectos y programas que se realicen con cargo a los recursos del FONATEL y tiene bajo su administración cerca de ₡141.769.601.063,35.

Como parte de sus obligaciones, el Fideicomiso tiene la responsabilidad de estructurar, especificar, asignar y gestionar los Proyectos y Programas de acceso universal, servicio universal y solidaridad, contenidos en el Plan Anual de Proyectos y Programas con cargo a FONATEL, aprobado por la SUTEL, según lo establecido en los artículos 35, 36 y 37 de la Ley General de Telecomunicaciones (N.º 8642); así como gestionar la operación, mantenimiento y sostenibilidad de las prestaciones de servicios de los proyectos y los programas con cargo a tales recursos y originar la información financiera y de gestión requerida por la Fideicomitente –SUTEL– que le permita cumplir las obligaciones de rendición de cuentas establecidas en el Artículo 40 de dicha ley.

¿Qué encontramos?

Existen debilidades en el control que ejerce la SUTEL, para establecer, en forma previa y posterior, la razonabilidad de los montos de las erogaciones que le autoriza a la Unidad de Gestión, particularmente en lo que respecta a los rubros de recursos adicionales. Del monto erogado, cercano a los ₡1.500 millones, un 50% corresponde a rubros que se consideran gastos ordinarios (pago mensual acordado contractualmente entre el Fiduciario y la Unidad de Gestión, entre otros, para los servicios y profesionales que constituyen el núcleo de la Unidad de Gestión) y el resto en recursos adicionales a ese tipo de erogaciones (que corresponden a servicios y profesionales adicionales de acuerdo con las necesidades de cada proyecto).

La gestión presupuestaria del Fideicomiso 1082 no satisface en todos los extremos lo establecido en la normativa que le resulta aplicable, lo cual se refleja en presupuestos y liquidaciones con información incompleta, sumas sin asignación presupuestaria que supera el 95% del presupuesto y una sub ejecución recurrente de los recursos presupuestados. Ello implica que el presupuesto no satisfaga su objetivo de ser un instrumento de valor agregado para el análisis de gestión y toma de decisiones. Un agravante de esas debilidades, es que alrededor del 97% de los recursos presupuestados no han sido ejecutados; lo cual significó para el Fonatel dejar de percibir un ingreso estimado en \$1.2 millones de dólares por recursos dejados de invertir.

El contrato suscrito entre el Fiduciario (responsable de la gestión del Fideicomiso 1082) y la Unidad de Gestión para la gestión de proyectos, entre otras funciones, obliga a dicha Unidad a implementar un sistema de control interno; sin embargo, no se logró evidenciar que éste se encuentre debidamente implementado, lo cual puede generar errores en la gestión.

¿Qué sigue?

La SUTEL deberá realizar una serie de acciones tendentes a mejorar lo relativo a la gestión del Fideicomiso, para lo cual, el Órgano Contralor le dispuso sobre su obligación de implementar los procedimientos para garantizar la revisión previa de las acciones, tareas o contrataciones en que se justifican los montos de recursos adicionales autorizadas a la Unidad de Gestión, emitir la normativa que regule la gestión presupuestaria y garantice el uso óptimo de los recursos del Fondo, principalmente para evitar su subutilización, y ordenar que se implemente el sistema de control interno que debe operar en la Unidad de Gestión contratada por el Fiduciario..

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO EN LA GESTIÓN DEL FIDEICOMISO 1082

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1 La auditoría se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; los artículos 21 y 37 de su Ley Orgánica, N.º 7428, así como en la valoración de los riesgos, priorización de aspectos sujetos de fiscalización y la posibilidad de introducir mejoras en la gestión de los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.2 Determinar si la gestión del Fideicomiso 1082 del Fondo Nacional de Telecomunicaciones cumple con el marco normativo que le resulta aplicable.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.3 La auditoría se circunscribió al análisis del cumplimiento de los términos establecidos en el contrato suscrito entre la SUTEL y el Banco Nacional de Costa Rica para la conformación del Fideicomiso 1082, el refrendo otorgado por el Órgano Contralor a dicho contrato y las leyes y normas específicas asociadas.
- 1.4 Producto de la etapa de planificación, la auditoría se delimitó a la gestión y cumplimiento del marco normativo aplicable al Fideicomiso 1082 "Fideicomiso GPP SUTEL- BNCR"; en lo relacionado con la Unidad de Gestión, el Comité de Vigilancia y la materia presupuestaria. El período de examen abarcó las operaciones comprendidas entre enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015. En el anexo se detalla el marco normativo que fue considerado en la ejecución de la auditoría.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.5 El Artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642 (LGT) crea el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos fundamentales de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en dicha Ley, de acuerdo con las metas y prioridades que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
- 1.6 Asimismo, el artículo 35 de la citada Ley N.º 8642 establece que corresponde a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) la administración de los recursos del FONATEL, y que está autorizada para llevar a cabo esa administración mediante la constitución de los fideicomisos que le sean necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- 1.7 Además, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)¹ en su artículo 60 b) señala como obligación fundamental de la SUTEL la Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de acceso y servicio universal que se impongan a los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones.
- 1.8 Mediante acuerdo N.º 001-062-2011 de la sesión extraordinaria 062-2001 celebrada el 3 de agosto del 2011 y producto de la contratación directa N.º 2011CD-000091-SUTEL, el Consejo de la SUTEL seleccionó al Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) para la constitución de un Fideicomiso como instrumento jurídico y administrativo para la gestión de los proyectos y programas que se ejecuten con los recursos del FONATEL; con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos fundamentales de acceso universal, servicio universal y solidaridad, establecidos en los artículos 31 y siguientes de la LGT, en su normativa y en la reglamentación relacionada, así como también a las metas y prioridades de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
- 1.9 El contrato entre la SUTEL y el BNCR fue suscrito el el 23 de enero de 2012.
- 1.10 El 22 de febrero de 2012, la Contraloría General de la República (CGR), mediante oficio DCA-0391, otorgó el refrendo al contrato suscrito entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Banco Nacional de Costa Rica.
- 1.11 Así las cosas, el día 26 de setiembre del 2012, el Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) procedió a publicar el concurso N.º 001-2012 denominado “Contratación de entidad

¹ Ley de la ARESEP publicada en la Gaceta 169 del 05 de setiembre de 1996.

especializada en Administración de Proyectos de telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso”.

- 1.12 El día 12 de noviembre de ese mismo año, se realiza la adjudicación de la oferta presentada por la empresa Ernst & Young, correspondiente a los servicios del núcleo de la Unidad de Gestión.
- 1.13 La firma del contrato entre el Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y la empresa Ernst & Young S.A se realiza el 21 de diciembre del 2012, y se estableció como objeto de contrato lo siguiente:

El objeto del presente contrato es la prestación de los servicios profesionales que el CONTRATISTA realice como la Unidad de Gestión del FIDEICOMISO y que ejecute en la gerencia de proyectos, entiéndase como el desarrollo de la gestión de los proyectos y programas que se deben de realizar con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), para el cumplimiento del fin y los objetivos fundamentales de acceso universal, servicio universal y solidaridad, establecidos en los artículos treinta y uno (31) y siguientes de la Ley General Telecomunicaciones, Ley número ocho mil setecientos cuarenta y dos (No. 8642). Esto significa la planificación-programación y presupuestación global de la cartera de los proyectos, definición, recomendación dirección y supervisión del equipo de trabajo de los proyectos, reportes mensuales del status de la cartera de proyectos y otros determinados dentro del presente contrato.

- 1.14 Adicional a lo anterior, se estableció que esa Unidad de Gestión fungirá como órgano auxiliar del Fideicomiso y que estará conformada por un equipo de profesionales o especialistas (Núcleo de la Unidad)² contratados por el Fiduciario para apoyarlo en las áreas técnicas requeridas relacionadas con el diseño conceptual, formulación, contratación, gestión de la ejecución y del soporte-mantenimiento de los contratos de los proyectos y programas a realizar con cargo a los recursos del Fideicomiso. Además, contará con profesionales adicionales³, de acuerdo con las necesidades de cada proyecto, para el cumplimiento de los

² El núcleo de la Unidad de Gestión está conformado por cinco profesionales: un director de la Unidad de Gestión y cuatro especialistas: en infraestructura y servicios de telecomunicaciones; en Tecnologías y de información y comunicación; en evaluación socioeconómica y financiera de proyectos y un abogado especialista en contratación pública.

³ Los profesionales adicionales se establecen según los siguientes perfiles genéricos: profesional junior, profesional senior, profesional experto; por demanda y por entregables.

requerimientos establecidos en el Cartel y en el contrato y previamente autorizados por la SUTEL.

- 1.15 La Unidad de Gestión es la encargada del diseño conceptual de los proyectos, la formulación del presupuesto, la programación financiera y de tiempos; así como el seguimiento y control del diseño de la obras. Asimismo fiscalizará la ejecución de las construcciones que realicen los operadores y proveedores de telecomunicaciones seleccionados, la definición de la estrategia de contratación de los diferentes componentes del proyecto y la fiscalización de inversiones, como brazo técnico del Fideicomiso. Además es el encargado del cierre de los proyectos. En el área de administración de los proyectos debe recomendarle al Fiduciario la mejor alternativa para maximizar los recursos y disminuir los costos.
- 1.16 En ese escenario, la Contraloría General ha mantenido, desde el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, una estrategia de fiscalización, a partir de la cual ha desarrollado una serie de proyectos de fiscalización sobre el desempeño de los diferentes actores; tomando en cuenta la conformación y consolidación administrativa de FONATEL, la razonabilidad en la definición del alcance de los proyectos que son financiados con recursos de dicho Fondo, y en lo que corresponde a este informe al cumplimiento del marco normativo aplicable al Fideicomiso 1082 "Fideicomiso GPP SUTEL- BNCR"; en lo relacionado con la Unidad de Gestión, el Comité de Vigilancia y la materia presupuestaria.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.17 Para el desarrollo de la auditoría se observó lo estipulado en la Ley General de Control Interno N.º 8292, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público⁴, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI)⁵ de la Contraloría General de la República, y las Normas de Control Interno para el sector público⁶.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

- 1.18 Mediante oficio N.º 09398 (DFOE-IFR-0329) del 15 de julio del 2016, se remitió copia del borrador del presente informe a la SUTEL, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de

⁴ Resolución del Despacho Contralor R-DC-064-2014, Publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014. Vigente a partir del 01 de enero de 2015.

⁵ Actualizado al 04 de Noviembre de 2015.

⁶ N.º N-2-2009-CO-DFOE, emitidas con resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en el Diario Oficial "La Gaceta" N° 26 del 6 de febrero de 2009.

Fiscalización de Servicios de Infraestructura de este Órgano Contralor, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido.

- 1.19 La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el lunes 18 de julio del 2016, a las 9:00 horas, en las oficinas de la Superintendencia de Telecomunicaciones.
- 1.20 En respuesta se recibió el oficio N.º 05449-SUTEL-CS-2016 del 03 de agosto del 2016, suscrito por el Lic. Manuel Emilio Ruiz Gutiérrez, Presidente de la SUTEL, cuyos comentarios fueron considerados en el presente informe, según lo indicado en el Anexo N.º 2 de este documento “Valoración de Observaciones al Borrador”.

2. RESULTADOS

- 2.1 Como parte del estudio, tal y como se indicó anteriormente, el examen se circunscribió a evaluar el debido cumplimiento de los términos contractuales, de control y normativos relacionados con la Unidad de Gestión, la gestión presupuestaria y las actuaciones del Comité de Vigilancia. De tal examen se detallan los siguientes resultados. **Debilidades en el control que ejerce la SUTEL sobre recursos adicionales que la Unidad de Gestión solicita al Fideicomiso.**
- 2.2 Producto de la revisión de los expedientes de pagos realizados por el Fideicomiso 1082, se determinó la existencia de múltiples desembolsos de recursos adicionales girados a la Unidad de Gestión, algunos de los cuales superan el pago mensual acordado contractualmente entre el Fiduciario y la Unidad de Gestión y sobre los que no se ubicó evidencia de que la SUTEL ejerza, efectivamente, algún tipo de verificación o control sobre la razonabilidad y procedencia de tales pagos.
- 2.3 El monto total de tales erogaciones para los años 2013-2015 alcanza las siguientes sumas, de las cuales, el “pago adicional” refleja un claro incremento para los años 2014 y 2015:⁷

⁷ En el oficio N.º 05449-SUTEL-2016, mediante el cual la Superintendencia presentó sus observaciones al borrador del informe, indicó:

“Es importante señalar que el incremento en la ejecución de los Programas y Proyectos ha sido importante y que los montos pagados en el año 2015, obedece a la ejecución simultánea de varios proyectos y programas que se encontraban en distintas etapas de avance, lo que se traduce en un apoyo importante por parte de la Unidad de Gestión para su control,...”

CUADRO N. °1

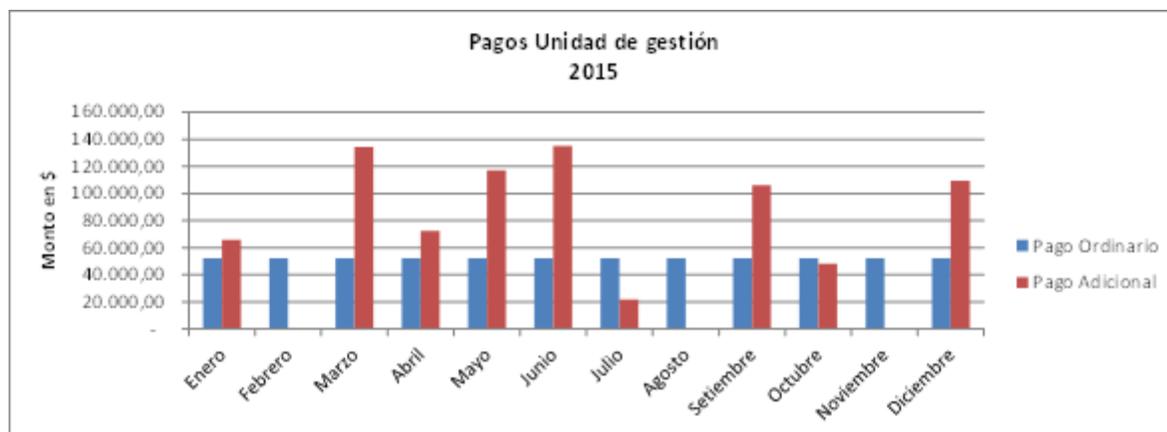
**Detalle de los pagos efectuados por el Fideicomiso a la Unidad de Gestión
Montos en Dólares Estadounidenses**

Concepto	Año 2013	Año 2014	Año 2015
Pago Ordinario	624,204.00	623,472.00	623,472.00
Pago Adicional	315,091.50	535,577.00	809,912.00
Total	939,295.50	1,159,049.00	1,433,384.00
Variación del pago adicional respecto del año anterior		70%	51%

Fuente: Elaboración propia con datos del Fideicomiso 1082 de Gestión de los proyectos y programas del FONATEL.

2.4 Para efectos ilustrativos, en el siguiente gráfico se muestran tales desembolsos en forma mensual para el año 2015:

GRÁFICO N. ° 1



Fuente: Elaboración propia con datos del Fideicomiso 1082 de Gestión de los proyectos y programas del FONATEL.

2.5 Las erogaciones en comentario encuentran su asidero en las cláusulas cuarta, sexta y décimo quinta del contrato suscrito entre la Unidad Ejecutora y el Banco Nacional;

particularmente la cláusula cuarta inciso f) establece que para proveer servicios o incorporar profesionales adicionales a la Unidad de Gestión se debe presentar para autorización de la SUTEL, una justificación razonada con la descripción y el precio de los servicios; no obstante, para la referida autorización, en la práctica, lo que se realiza es que la unidad de gestión solicita los recursos, el BNCR presenta el detalle de lo solicitado a la Dirección de Fonatel, esa Dirección lo presenta al Consejo y ese Consejo lo avala sin mayor consideración.

- 2.6 Asimismo, la Contraloría General no logró determinar que dicho procedimiento esté debidamente documentado y formalizado.
- 2.7 Además, en los expedientes no se ubicó evidencia que acreditara que previo al desembolso de tales recursos, la SUTEL, en su rol de Fideicomitente, realice una verificación de los trabajos realizados por dicha Unidad de Gestión, ni tampoco sobre la razonabilidad de tales erogaciones, por ejemplo: las horas que se reportan en los informes de labores.
- 2.8 Ante tal situación, se procedió a consultar al Consejo de la Superintendencia⁸ si respecto al pago de recursos tanto ordinarios como adicionales a la Unidad de Gestión, esa Superintendencia verifica el trabajo realizado y si efectúa una evaluación de la razonabilidad de tales desembolsos, ya sea en forma previa o posterior al propio pago.
- 2.9 En respuesta, la SUTEL⁹ indicó, entre otros aspectos, que:
- Al ser la Unidad de Gestión un órgano auxiliar del Fideicomiso, es el Banco Nacional el responsable de la gestión, control y monitoreo de los contratos. Agrega que, con base en este modelo, los controles existentes se ajustan a la participación de la SUTEL en una verificación de segunda instancia, mientras que el control del Banco es directo sobre sus unidades de apoyo.
 - De acuerdo con los términos contractuales entre el Banco Nacional y la Unidad de Gestión, todo pago que se realice debe tener sustento en un respectivo informe de avance de los proyectos, así como en el informe mensual de labores de la Unidad de Gestión, el cual incluye las labores tanto del Núcleo, como la de los Servicios Profesionales Adicionales. Ambos documentos son remitidos por el Fideicomiso del Banco Nacional a la SUTEL, en donde son recibidos por la Dirección General de FONATEL. Agrega que los citados

⁸ Mediante oficio DFOE-IFR-0118 del 03 de marzo de 2016.

⁹ Oficio 2145-SUTEL-SCS-2016 del 28 de marzo de 2016, en el cual transcribe el acuerdo N.º 001-017-2016 de la sesión extraordinaria 01-7-2016 del Consejo de la SUTEL.

informes se revisan de conformidad con lo establecido en el "Procedimiento de Control y seguimiento de contrato con el Fideicomiso".

- Con respecto a la razonabilidad de los desembolsos realizados:

"Para los recursos de servicios profesionales adicionales, se estableció en el contrato entre el Banco Nacional y su Unidad de Gestión en la cláusula cuarta, inciso f), que para proveer servicios o incorporar profesionales adicionales a la Unidad de Gestión se debe presentar a la SUTEL una justificación razonada en los objetivos del Fideicomiso que incluya la descripción y el precio de los servicios, la cual deberá contar con la autorización expresa de la SUTEL.

La SUTEL, ha verificado durante el proceso de aprobación de los recursos adicionales, el precio de cada recurso solicitado, las labores que realizarían de acuerdo con los objetivos del Fideicomiso mediante la verificación de los resultados en el Informe de avance de los proyectos y el Informe mensual de labores de la Unidad de Gestión; asimismo, mediante el control y seguimiento de la ejecución presupuestaria del Fideicomiso, se verifica que los pagos que se ejecuten y no excedan lo establecido contractualmente.

Asimismo, es importante señalar que la Unidad de Gestión administra actualmente proyectos por un monto de \$117 millones. Por lo tanto, los gastos generados por su gestión (\$ 3 millones) representan un 3% del costo de administración y gestión de los proyectos".

- 2.10 Respecto a dicha respuesta, llama la atención lo indicado por el Consejo en cuanto a que a la Superintendencia le corresponde un rol de verificación de segunda instancia, dado que es el Banco Nacional en su rol de Fiduciario el responsable de la gestión, control y monitoreo de los contratos.
- 2.11 A criterio del Órgano Contralor, este razonamiento de la SUTEL es insuficiente, por cuanto, si bien es cierto, el Fiduciario tiene el deber de resguardar el fondo fideicometido, tal y como se desprende de los artículos 633, 643, 644 c), y 645 del Código de Comercio,¹⁰ así como de lo estipulado en las cláusulas séptima inciso A) y décimo sexta inciso 9) del contrato de Fideicomiso, es su responsabilidad ejercer la debida fiscalización de todos los recursos fideicometidos (recursos públicos), así como de las acciones que se ejecutan para cumplir con los fines del Fideicomiso, tanto de forma previa como posterior a su ejecución de manera que se pueda establecer la razonabilidad de tales gastos. En este sentido debe tenerse presente

¹⁰ Ley 3284 del 30 de abril de 1964.

que el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones plantea que la administración del Fondo es exclusiva de la SUTEL, por lo que no podría válidamente delegarse dicho deber legal en otro sujeto no legitimado. Tómese en cuenta además, que la figura del Fideicomiso es instrumental y no tiene por sentido abrir un portillo para que la Administración haga una delegación de sus deberes legales.

2.12 Sobre el particular, vale mencionar lo que ampliamente expuso el Órgano Contralor en la nota de refrendo del Fideicomiso de Fonatel¹¹:

“En relación con las competencias asignadas a SUTEL, es oportuno señalar que si bien, esa Superintendencia ha optado por la figura del fideicomiso para la administración de los recursos que se asignen a Fonatel, este hecho en ningún sentido significa limitar o reducir de alguna forma, las obligaciones que le ha sido asignadas legalmente a la Superintendencia. Por el contrario, a SUTEL le corresponde un deber de fiscalización sobre la ejecución del contrato de fideicomiso (...) En cuanto a este tema, esta Contraloría General ha aclarado que el fideicomitente debe vigilar el buen manejo de los recursos fideicometidos, indicándose que éste “(...) conserva su responsabilidad sobre los recursos que le fueron asignados, y que no puede desvincularse del manejo que se le de a los recursos fideicometidos, o sea debe ejercer una función de vigilancia constante y oportuna sobre los recursos.

ix. Condiciones bajo las cuales se concede el refrendo

La SUTEL de conformidad con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones es a quien el legislador le delegó la administración de los recursos del Fonatel, lo cual aunque se acuda a la figura del fideicomiso no implica una delegación de sus competencias en el fiduciario /resulta improcedente que las funciones propias de la Administración se deleguen al fiduciario.

En atención a lo establecido en la Cláusula 11 “Gastos del Fideicomiso”, la SUTEL deberá aprobar los gastos del fideicomiso, sin que dicha aprobación se limite a un mero control presupuestario (...) Es responsabilidad de la Administración, ejercer la fiscalización suficiente y oportuna del contrato en los términos del artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa. Asociado a lo dispuesto en la Ley de Control Interno, específicamente, en cuanto a la identificación de riesgos, medidas para minimizarlos y el establecimiento de un ambiente de control adecuado para el

¹¹ Oficio DCA-0391 del 22 de febrero de 2012.

alcance de los objetivos propuestos con esta contratación, de forma eficiente y eficaz (artículos 1, 8, 10 y 14 de la ley de citas)”.

- 2.13 Siguiendo con lo expresado por SUTEL; indica que todo pago tiene sustento en informes mensuales de labores y de avance de proyectos, los cuales son revisados según lo establecido en el “Procedimiento de control y seguimiento de contrato con el Fideicomiso”; sin embargo, basar la revisión en informes que mencionan lo ejecutado no implica una revisión previa; tampoco tal procedimiento establece revisión alguna sobre el monto de las erogaciones mencionadas.
- 2.14 Señala la SUTEL, que respecto a “recursos de servicios profesionales adicionales”, según el contrato entre el BNCR y la Unidad de Gestión, se debe presentar a la SUTEL una justificación razonada de objetivos, descripción y precio; y que esa Superintendencia ha verificado el precio y las labores - durante el proceso de aprobación de tales recursos - mediante la verificación de los resultados en los informes de avance y la ejecución presupuestaria. Al respecto cabe agregar que el examen de la documentación que sustenta los pagos, no logró evidenciar que la SUTEL realice una verificación de la razonabilidad de las erogaciones, previo a su aprobación.
- 2.15 Por último, ante el señalamiento de la SUTEL referente a que el costo de la Unidad de Gestión (\$3 millones) por la administración de proyectos de Fonatel sólo representa un 3% del total de recursos administrados, es preciso indicar que el manejo y vigilancia efectiva de los recursos públicos no está en función de un porcentaje, por el contrario, es una conducta que debe prevalecer en el ejercicio diario de todo funcionario público, tal y como señala el deber de probidad¹², explicitado en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N.º 8422, máxime considerando la relevancia de la función de la Unidad de Gestión.

Debilidades en la gestión presupuestaria del Fideicomiso 1082.

- 2.16 Como parte de la auditoría se realizó una evaluación de la gestión presupuestaria a fin de determinar si se ajusta a los principios establecidos en la normativa y si

¹² Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

coadyuva al uso óptimo de los recursos que maneja; y producto de ello se determinaron las siguientes debilidades:

Presupuestos con información incompleta.

- 2.17 El presupuesto elaborado por el fideicomiso de Fonatel para el año 2014, carece de la estructura mínima requerida, que clarifique lo que se pretende realizar con los conceptos y montos presupuestados. Asimismo, existe una nula relación de la propuesta de gastos a ejecutar en el año, con el cumplimiento de los objetivos y metas, pues no se aporta una justificación detallada de los ingresos propuestos, además, no se aporta con el detalle suficiente una explicación de los gastos presupuestados a nivel de partida y no se adjunta el plan anual.
- 2.18 Si bien es cierto, los presupuestos iniciales correspondientes a los periodos 2015 y 2016 presentan mejoras en cuanto a su presentación, aún resulta necesario que se tomen medidas a fin de que se incorpore toda la información requerida. Lo anterior por cuanto, tales presupuestos no cumplen con la técnica y los principios presupuestarios que demandan que todo presupuesto debe:
- Ser comprensible para las diferentes personas que utilizan la información presupuestaria de la institución.
 - Contener los elementos y criterios necesarios para medir los resultados relacionados con su ejecución, para lo cual debe basarse en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y la planificación anual, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución del plan.
 - Expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.¹³

Presupuestos que no concuerdan con el flujo de caja proyectado (Procedimiento PR28RP23).

- 2.19 En la formulación de los presupuesto para los años 2013-2015, el Fideicomiso incumple con lo establecido en el procedimiento denominado PR28RP23¹⁴ sobre la Ejecución y Control de Presupuestos de los Fideicomisos que administra el Banco Nacional de Costa Rica, cuya vigencia data del 06 de diciembre de 2007; el cual, en su apartado 1.4 establece que “el monto presupuestado debe ser igual al flujo de

¹³ TÍTULO II Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131.

¹⁴ Mecanismos y procedimientos utilizados por el Fideicomiso 1082 para el desarrollo del proceso presupuestario, dictados por la Dirección de Fideicomisos y Estructuraciones del Banco Nacional de Costa Rica.

caja proyectado” empero, al constatar dicho supuesto con los flujos de caja del Fideicomiso de Fonatel versus los montos consignados en los presupuestos iniciales se encontraron diferencias significativas.

- 2.20 El Banco Nacional indicó que las diferencias identificadas responden a que las sumas sin asignación presupuestaria no son incluidas en el apartado de egresos en el Flujo de caja del Fideicomiso. Además de que la fecha del flujo de caja proyectado varía para los años analizados, pues se indica que en el periodo 2014 se utilizó el flujo de caja proyectado y actualizado al 05 de noviembre del 2013, mientras que para el periodo 2015 se utilizó el flujo de caja proyectado y actualizado al 15 de octubre del 2014¹⁵.
- 2.21 Tales diferencias se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 2

Diferencias entre egresos proyectados del flujo de caja y presupuestos de egresos iniciales			
Datos en millones de colones			
Periodo	Egresos según flujo de caja proyectado (A)	Egresos según presupuesto inicial (B)	Diferencia (A-B)
2013	794.43	109.573.17	(108.778.74)
2014	47.469.16	129.232.78	(81.763.61)
2015	42.852.58	125.413.95	(82.561.37)

Fuente: Elaboración propia datos del SIPP y flujos de caja del Fideicomiso Fonatel.

Sumas sin asignación presupuestaria superiores al 95% del presupuesto.

- 2.22 El Fideicomiso de Fonatel presupuesta más del 95% de sus recursos en la partida de cuentas especiales, específicamente en sumas sin asignación presupuestaria, dicha práctica ocasiona que pierda sentido realizar un presupuesto en tales términos, por cuanto esos recursos, no se encuentran asociados a actividades o metas definidas en la planificación institucional de corto, mediano o largo plazo, para el logro de los objetivos y metas establecidas.
- 2.23 A modo de ejemplo, puede citarse que para el periodo 2013 el Fideicomiso de Fonatel presupuestó en esa cuenta la suma de €114.771,63 millones, mientras que

¹⁵ Oficio DFE 2341-2016 del 11 de febrero de 2016 elaborado por la Dirección de Fideicomisos y Estructuraciones del Banco Nacional.

para el 2014 el monto ascendió a la suma de €124.736,17 millones, siendo ello una práctica que no se ajusta totalmente a la técnica presupuestaria y que ha obedecido a una intención de transparentar la existencia de tales recursos.

2.24 Cabe agregar que lo relativo a la presupuestación de sumas libres sin asignación presupuestaria también se refleja en:

- El Presupuesto Extraordinario N.º 1-2013, mediante el cual se incorpora ingresos de superávit y son aplicados a sumas libres sin asignación presupuestaria.
- Modificaciones del periodo 2014, las cuales se orientaron principalmente a disminuir recursos de proyectos que no serían ejecutados durante el periodo y aplicarlos en su mayoría a sumas libres sin asignación presupuestaria.
- En modificación N.º 2 2015, mediante la cual aumentan considerablemente la partida de sumas libres sin asignación presupuestaria debido al rebajo de diferentes partidas de egreso (principalmente la disminución en transferencias corrientes por concepto de pago a operadores) por motivo de las variaciones presentadas entre lo originalmente presupuestado y los montos reales pagados.

Información incompleta en liquidaciones presupuestarias.

2.25 Se analizó la información relativa a la liquidación presupuestaria del Fideicomiso de Fonatel correspondiente al periodo 2013, y se determinó que no se aporta Acuerdo del Consejo de la SUTEL en donde se apruebe dicha liquidación ni se incluye una justificación por ejecución de las partidas presupuestarias.

2.26 Asimismo, en la liquidación presupuestaria del Fideicomiso de Fonatel, correspondiente al periodo 2014 no se incluye una justificación por ejecución de las partidas presupuestarias.

Subejecución presupuestaria según informes de liquidación.

2.27 Para el periodo 2013, la Recaudación de ingresos fue de un 12,35%, debido a la no ejecución de recursos superavitarios. Asimismo La ejecución de egresos fue de un 0,82% debido a que los recursos presupuestados en la partida de sumas libres sin asignación presupuestaria representó el 98,9% del presupuesto definitivo.

2.28 Para el periodo 2014, la Recaudación de ingresos fue de un 11,29%, debido a la no ejecución de recursos superavitarios. La ejecución de egresos fue de un 3,26% debido a que los recursos presupuestados en la partida de sumas libres sin asignación presupuestaria representó el 96,4% del presupuesto definitivo.

2.29 Por último, se analizó la información relativa a la liquidación presupuestaria del Fideicomiso de Fonatel, correspondiente al periodo 2015, y se determinó que el

porcentaje de ejecución del presupuesto total de gastos del Fideicomiso al 31 de diciembre de 2015, es de un 3.38%, debido a que los recursos presupuestados en la partida de sumas libres sin asignación presupuestaria representó el 94,3% del presupuesto definitivo.

- 2.30 No se omite advertir que el Comité de Vigilancia del Fideicomiso de Fonatel, ha reiterado sus preocupaciones por la baja ejecución de recursos del Fondo, enfatizando en que se presupuestan recursos por encima de la capacidad real para ejecutarlos.

Clasificación incorrecta de superávit libre.

- 2.31 Además, resulta cuestionable que se clasifiquen los recursos de vigencias anteriores como Superávit libre, siendo lo correcto denominarlo Superávit Específico, dado que la LGT le da un fin específico a los recursos de FONATEL.
- 2.32 Con respecto a las condiciones antes descritas, debe tenerse presente que todo presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios expuestos en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos¹⁶, entre los que destaca el principio de gestión

¹⁶ Artículo 5° Principios presupuestarios. Para los efectos del Artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

- a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.
- b) Principio de gestión financiera. 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.
- c) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.
- d) Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre.
- e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.
- f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.
- g) Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

financiera, el cual señala que la administración de los recursos debe orientarse a la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia.

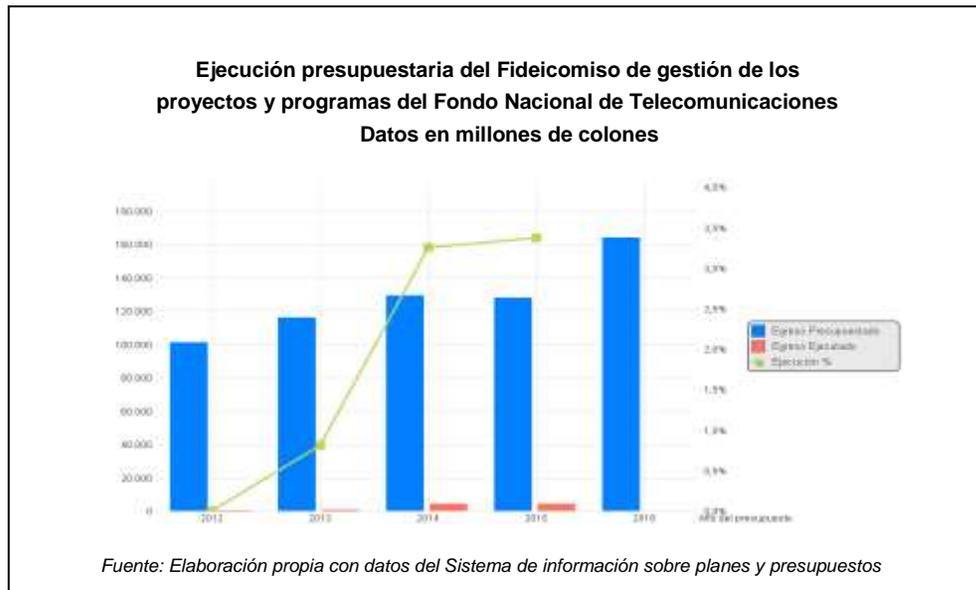
- 2.33 En adición a lo anterior, se tiene que la partida “Cuentas Especiales” puede utilizarse de manera excepcional y por un monto razonable, para lograr balance entre los ingresos y los gastos; es decir, como una cuenta de equilibrio presupuestario, pero su uso no puede convertirse en una práctica sostenida, para reflejar ahí el superávit institucional, tal como lo ha venido realizando en los últimos años el Fideicomiso de Fonatel.
- 2.34 Las condiciones descritas constituyen una práctica que debe ser revisada por quienes elaboran el presupuesto referido recursos que no serán ejecutados durante el periodo, de manera que se minimice la inclusión de recursos que no serán ejecutados durante el periodo, y con ello se fortalezca la calidad del presupuesto como instrumento de gestión y control.
- 2.35 Así las cosas, se determinó como causa de las situaciones antes expuestas que la SUTEL en su rol de administrador del FONATEL y a su vez Fideicomitente, no ha emitido la normativa interna necesaria para el buen funcionamiento del subsistema de presupuesto del Fideicomiso de Fonatel, lo cual es una obligación determinada a partir de las actividades de control que deben realizar el Jerarca y los titulares subordinados, conforme el artículo 15 de la Ley General de Control Interno y específicamente de las instituciones fideicomitentes, según señalan las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP- N-1-2012-DC-DFOE) en su apartado 6.5;

6.5 Responsabilidad de las instituciones que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de estas normas y que suscriben contratos de fideicomisos cuyos presupuestos no requieren de la aprobación de la Contraloría General de la República. Las instituciones dentro del ámbito de aplicación de estas normas y que al amparo del ordenamiento jurídico, crean fideicomisos 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 responsables 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 y a la técnica presupuestaria. El fiduciario, se encuentra obligado a dar estricto cumplimiento a la normativa emitida al amparo de la presente norma.

- 2.36 Se consultó al Consejo de la SUTEL sobre la normativa en comentario; a lo que respondió, mediante oficio SUTEL-CS-885-2016 del 03 de febrero de 2016, que dicha normativa se establece desde el contrato firmado entre SUTEL y el BNCR, específicamente en la cláusula 6, inciso b)¹⁷; así como en los incisos c) y d) respecto a contrataciones y desembolsos, y en la cláusula 14 respecto del registro contable y la liquidación presupuestaria; todo lo cual está contenido en los manuales de compras, inversiones, ingresos y gestión de proyectos.
- 2.37 Al respecto, cabe indicar que no puede concebirse, por ningún motivo, que la cláusula contractual a la que hace referencia la SUTEL, pueda ser entendida como la reglamentación interna que exige el artículo 6.5 de las NTPP; pues de igual forma no exime a éste último de la obligación de cumplir con la normativa que en materia de control interno y presupuestaria demanda el Órgano Contralor; y tanto dicha cláusula como los manuales referidos, resultan insuficientes en los términos pretendidos por el órgano regulador, pues no incorporan principios, técnicas, métodos y procedimientos claramente definidos, todos ellos elementos necesarios para el funcionamiento adecuado del subsistema presupuestario.
- 2.38 El principal efecto de las debilidades antes apuntadas, consiste en que el presupuesto del Fideicomiso no refleja la realidad del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, tanto en términos físicos como financieros, por lo tanto, no puede considerarse como un instrumento idóneo para evaluar su gestión.
- 2.39 Otro efecto derivado de las prácticas anteriores, relacionadas con la presupuestación de sumas libres sin asignación presupuestaria, así como una ejecución que no superó el 4% del monto total anual para cada uno de los años comprendidos entre el 2012 y 2015; fue que montos que se tenían previstos para un fin determinado y que no fueron finalmente utilizados, tampoco pudieron ser invertidos en mejores condiciones; o bien que inversiones de corto plazo pudieran ser realizadas a plazos mayores y lograr un uso óptimo de los recursos. Una ilustración de lo anterior se muestra en el siguiente gráfico:

¹⁷ “B) Presupuesto del Fideicomiso. El Fiduciario, con base en las instrucciones e insumos que reciba de la Fideicomitente, preparará una propuesta de Presupuesto Anual a ejecutar por el Fideicomiso, para desarrollar el Plan Anual de Proyectos y Programas con cargo a FONATEL que se desarrollen por medio de este Fideicomiso. Dichos gastos serán asignados proporcionalmente al total de los desembolsos acumulados de los Proyectos y programas específicos y liquidados mensualmente contra el avance de los proyectos y programas específicos.

GRÁFICO N.º 2



2.40 Ante dicho panorama, y con el propósito de evaluar las eventuales consecuencias de las condiciones y prácticas descritas, principalmente respecto a la acción reiterada de incorporar al presupuesto recursos que finalmente no son utilizados, y estimar el costo de oportunidad que ello representa se requirió al Banco Nacional efectuar una simulación, la cual consideró una serie de supuestos¹⁸.

¹⁸ Se utilizaron las proyecciones de desembolsos realizadas a inicio de cada año. El periodo de análisis comprende desde el segundo semestre del 2013 hasta el segundo semestre del 2015, ya que se cuenta con datos de proyecciones a partir de mayo 2013. Dentro del análisis se incluyó la totalidad de egresos del Fideicomiso, reales y proyectados. En los escenarios se tomó como horizonte de inversión 1 año plazo, con el fin de mantener la estrategia de inversión, la cual se determinó en función de las condiciones de mercado prevalecientes, con excepción del segundo semestre del 2015, donde se modificó la política de inversiones para permitir inversiones en valores de Bancos del Estado del Sistema Bancario Nacional a un plazo superior a 360 días. Las reinversiones se realizaron proporcionalmente entre títulos del Gobierno y Banco Central, modificando los montos invertidos en los instrumentos adquiridos durante el periodo de análisis y en algunos casos sustituyendo fondos de inversión por títulos a plazo. La estimación del rendimiento de las inversiones se realizó con base efectivo, es decir que los mismos se percibieron proporcionalmente en las fechas de pago de cupones según la periodicidad de pago de cada instrumento. Para el 2013 y 2014 no se contaba con proyecciones de flujo separado por moneda, por lo que para efectos de los egresos por funcionamiento del Fideicomiso se realizó una estimación aproximada según moneda. Se incluyó el año 2016 debido a que existen inversiones dentro del portafolio cuyos vencimientos son al 2016, 2017 y 2018.

- 2.41 Ese ejercicio permitió estimar que el FONATEL dejó de percibir la suma de 1,2 millones de dólares por recursos dejados de invertir; monto equivalente al costo del despliegue de infraestructura de los proyectos de conectividad realizados en las zonas de Siquirres, Roxana y Guatuso o bien al costo mensual de la Unidad Ejecutora por aproximadamente dos años, según los términos contractuales vigentes.
- 2.42 Cabe indicar que en el año 2013 el Banco Nacional, en su rol de Fiduciario, presentó al Consejo de la SUTEL un informe de cómo estaban invertidos los recursos del Fondo a esa fecha, la exposición al riesgo y un ejercicio de simulación de posibles conversiones de moneda para aprovechar eventualmente los incentivos en las tasas para invertir en moneda nacional¹⁹. Sin embargo, en esa oportunidad el Consejo no aprobó cambios en la cartera en razón de que "...el Fondo se enfrentaba a una apreciación importante de la moneda, por lo que una posible conversión a colones pudo haber significado registrar pérdidas contables reales por el diferencial cambiario.../... las obligaciones del Fideicomiso en su mayoría son en moneda extranjera...". Lo que sí acordó el Consejo en esa oportunidad fue revisar el Manual de Inversiones para que se incluyera lo correspondiente a los riesgos financieros del entorno e implementar la práctica de mantener informado al Consejo sobre el particular (acuerdo N.º 002-047-2013) .
- 2.43 Ante el eventual aumento de los recursos con que dispone el Fondo derivados del nuevo procedimiento concursal para el otorgamiento de concesiones de bandas del espectro radioeléctrico, que se espera sea ejecutado en el mediano plazo, se requiere de importantes esfuerzos por parte de los agentes involucrados, para que los recursos se administren eficientemente en términos de inversiones financieras y principalmente cumplan con su cometido legal plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y demás instrumentos de política pública.
- 2.44 Al respecto cabe recordar lo establecido en el artículo 35 de la LGT, respecto a que "Los recursos que se administren en los fideicomisos, deberán invertirse en las mejores condiciones de bajo riesgo y alta liquidez"; por lo que si durante el proceso de formulación presupuestaria, se tiene una certeza razonable de que la totalidad de recursos con que dispone el Fonatel no serán ejecutados durante el año, una medida para optimizar el uso de los recursos consiste en invertir el exceso de ingresos en instrumentos financieros disponibles, de manera tal que permita maximizar los recursos del Fondo para luego invertirlos en proyectos que coadyuven a disminuir la brecha digital.

¹⁹ Según oficio N.º 05449-SUTEL-CS-2016, del 3 de agosto de 2016, mediante el cual se presentaron las observaciones al borrador del informe.

Debilidades relacionadas con el sistema de control interno en la Unidad de Gestión.

- 2.45 El “Contrato para la administración de proyectos de Telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso” en la cláusula tercera, en lo referente a las funciones específicas de la Unidad de Gestión, señala:

El Director de la Unidad de Gestión en representación de la empresa contratada, es el responsable del diseño, así como la administración e implementación del control interno dentro de la UNIDAD de GESTIÓN, los cuales podrán ser monitoreados en cualquier momento por cualquier ente fiscalizador del contrato de FIDEICOMISO.

Los funcionarios de la Unidad de Gestión del FIDEICOMISO aplicarán las políticas, procedimientos, normativas y manuales relacionados con el fideicomiso necesarios para una adecuada gestión y administración de los recursos, con el fin de que los procesos y actividades a su cargo se ejecuten de forma efectiva y eficiente en apego a los principios de Control Interno y demás controles que deben prevalecer en la administración del FIDEICOMISO.

- 2.46 En la misma cláusula, en lo relacionado con sus funciones generales le impone:

t) La Unidad de Gestión deberá realizar al menos dos autoevaluaciones anuales del sistema de control interno, un informe de resultados, plan de acción y cronograma de actividades

- 2.47 A modo de referencia, desde un punto de vista conceptual, las Normas de Control Interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos²⁰, señalan lo siguiente en referencia al control Interno:

El control interno aplicable a la custodia o administración de fondos públicos por parte de sujetos privados, comprende fundamentalmente los procedimientos, las políticas u otros mecanismos para la delimitación de responsabilidades, separación de funciones y su asignación al personal idóneo, así como para la

²⁰ N-1-2009-CO-DFOE, aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-5-2009 del 13 de enero 2009 y publicado en La Gaceta N° 25 del 5 de febrero 2009.

protección de activos, y el registro, verificación, comprobación y comunicación de la gestión respectiva.

- 2.48 Sobre el particular, mediante oficio DFOE-IFR-0118 del 3 de marzo del 2016, la Contraloría General solicitó la información relativa al sistema de Control interno de la Unidad de Gestión; y en respuesta se recibió el oficio 2145-SUTEL-SCS-2016 del 28 de marzo del 2016, en el que se indicó que “Mediante solicitud al Fideicomiso del Banco Nacional, se adjuntan en el Anexo No.5 los informes semestrales de la Unidad de Gestión remitidos al Banco Nacional mediante oficios UG-1 56-15 y UG-01 0-16, en los cuales se incluye una sección de Autoevaluación de Control Interno”.
- 2.49 Al analizar la información - Informes Semestrales de la Unidad de Gestión-, se determinó que lo remitido consiste en una evaluación de la Unidad de Gestión con fundamento en el marco Q&RM (Quality and Risk Management Framework de Ernst & Young), o Manejo de la Calidad y los Riesgos dentro de las asignaciones. Evaluación que se basa en 10 principios básicos a aplicar en el control de las actividades de la UG:
- Principio 1 Tomar los clientes adecuados
 - Principio 2 Escoger las asignaciones correctas
 - Principio 3 Utilizar contratos o acuerdos de servicio
 - Principio 4 Mantener la independencia y la objetividad
 - Principio 5 Cumplir con la regulación y los estándares de calidad
 - Principio 6 Mantener los registros escritos de los proyectos
 - Principio 7 Respetar la confidencialidad del cliente
 - Principio 8 Mantener el conocimiento al día
 - Principio 9 Siempre consultar
 - Principio 10 Vivir siempre los valores de E&Y
- 2.50 La plantilla utilizada para la valoración tiene como propósito ayudar a los equipos y a los Ejecutivos de QA (Aspiración de Calidad) a evaluar el grado en que el equipo está en ruta para lograr la aspiración de calidad del servicio de Asesoría Global, entregar servicio al cliente excepcional de una manera consistente y profesional. Se centra en los tres principios que definen el servicio al cliente y luego incorpora los fundamentos de Calidad de Servicio.
- 2.51 En la evaluación efectuada en el I Semestre del año 2015, el ejecutivo de Control de Calidad concluyó que:

Tal y como pude confirmar con los Interesados del proyecto, los resultados obtenidos por la Unidad Ejecutora son muy satisfactorios y corresponden a un real compromiso de servicio de parte de los integrantes del equipo de trabajo quienes no escatiman esfuerzos para lograr los objetivos planteados, oportunamente y dentro del presupuesto asignado. La labor realizada por la Unidad Ejecutora es reconocida por todos como de alto valor agregado, acorde con las expectativas que se tenía de ella.

- 2.52 Asimismo se indica en el Informe, en referencia al plan de acción que “la coordinación entre tres entidades (BNCR-UG-FONATEL) representa desafíos y es de suma importancia para el correcto control y ejecución de las actividades generadas. Se recomienda continuar con las reuniones de seguimiento mensuales, así como la integración de procedimientos automatizados para el trasiego de la documentación”.
- 2.53 Al realizar el análisis del Informe de II Semestre de la Unidad de Gestión, la Contraloría identificó que el informe efectuado contiene resultados idénticos a la evaluación del I semestre, tanto en los elementos valorados, el resumen del ejecutivo de Control de Calidad y el Plan de Acción.
- 2.54 Lo anterior evidencia que la Unidad de Gestión no cuenta con un sistema de control interno conformado por políticas, procedimientos y otros mecanismos, según se establece contractual y usualmente sobre esta materia. Asimismo, en los informes suministrados a la Contraloría General no consta una autoevaluación del control interno sino una valoración de la calidad del servicio prestado por la Unidad de Gestión al Fideicomiso.
- 2.55 Ello implica que tomando como referencia lo establecido en las “Normas de control interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos”; tampoco se cumple con lo estipulado en dicha referencia.
- 2.56 La carencia de un sistema de control interno incrementa los riesgos en las operaciones de la Unidad de Gestión, la cual tiene a su cargo la ejecución de proyectos que involucran recursos económicos importantes y más aún impactan de forma significativa el desarrollo de las comunidades a ser atendidas con recursos de FONATEL. Asimismo, no permite lograr lo establecido en la cláusula tercera, antes referida, en cuanto a “...una adecuada gestión y administración de los recursos, con el fin de que los procesos y actividades a su cargo se ejecuten de forma efectiva y eficiente en apego a los principios de Control Interno y demás controles que deben prevalecer en la administración del FIDEICOMISO.”.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 De conformidad con los objetivos y alcance del estudio, se procedió a identificar el marco que norma la gestión del Fideicomiso 1082, conformado entre la SUTEL y el Banco Nacional de Costa Rica; y verificar su debido cumplimiento.
- 3.2 Se procedió con dicha revisión, de lo cual se determinó un cumplimiento razonable del marco normativo excepto en los casos que se detallan a continuación.
- 3.3 Si bien la Sutel realiza una serie de revisiones sobre la concordancia de las erogaciones adicionales – autorizadas a la Unidad de Gestión – con respecto al Plan de Programas y Proyectos, no se logró evidenciar que las revisiones que realizan tanto el Banco Nacional (en calidad de Fiduciario) como la Sutel permitan establecer, en forma previa y posterior, la razonabilidad de las erogaciones de recursos girados; aún y cuando la Unidad de Gestión ha utilizado recursos por el orden de \$1.5 millones de dólares en rubros de gasto ordinarios y otro tanto similar (\$1.5 millones) en recursos adicionales; montos que no superan lo establecido contractualmente.
- 3.4 La gestión presupuestaria del Fideicomiso 1082 no satisface en todos los extremos algunos de los principios y técnicas presupuestarias. Lo anterior se refleja en presupuestos y liquidaciones con información incompleta, sumas sin asignación presupuestaria que supera el 95% del presupuesto y una sub ejecución recurrente de los recursos presupuestados.
- 3.5 Tal condición implica que el presupuesto no satisfaga sus propios objetivos como instrumento para reflejar el uso real de los recursos, y que recursos que han sido presupuestados no han sido utilizados ni invertidos en mejores condiciones; lo cual significó para el Fonatel dejar de percibir un ingreso estimado en \$1.2 millones de dólares por recursos dejados de invertir.
- 3.6 Finalmente, a pesar de que contractualmente en lo aplicable a la gestión del Fideicomiso se obliga a la implementación de un sistema de control interno, éste no ha sido debidamente implementado, lo cual, a su vez, incrementa los riesgos asociados a las tareas que atiende la Unidad de Gestión y podría impactar los proyectos financiados con FONATEL.

4. DISPOSICIONES

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de

acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Asimismo, para el destinatario de las disposiciones deberá observar lo establecido por la Contraloría General en los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, mediante resolución R-DC-144-2015 de las diez horas del trece de noviembre de dos mil quince.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL CONSEJO DE LA SUTEL.

- 4.1 Implementar un procedimiento que deberá ejecutar la Dirección del Fonatel, mediante el cual se revise, de manera previa y posterior, la razonabilidad de los montos de las erogaciones de recursos autorizadas a la Unidad de Gestión.

Ese procedimiento debe incluir los criterios que deben ser considerados en la revisión para determinar si el monto de una erogación es razonable.

También debe incluir los parámetros, condiciones o requisitos de información que debe suministrar el Fiduciario a la Dirección del Fonatel a fin de que ésta valore tal razonabilidad de conformidad con las condiciones de mercado y las necesidades de los proyectos que son financiados.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, el Consejo de la SUTEL deberá remitir, en un plazo de 6 meses a partir del recibo de este informe, copia del acuerdo mediante el cual aprueba el procedimiento requerido, así como copia de la comunicación correspondiente al Fiduciario.

Para evidenciar la implementación de lo establecido en esta disposición, la Presidencia del Consejo deberá certificar que la Dirección de Fonatel, en observancia de dicho procedimiento ha efectuado las revisiones sobre la razonabilidad de los recursos autorizados a la Unidad de Gestión durante el segundo semestre de 2017. Dicha certificación deberá ser remitida a más tardar el 31 de enero de 2018. (Véase los párrafos del 2.2 al 2.15)

- 4.2 Emitir la normativa que regule la gestión presupuestaria que debe realizar el Fiduciario junto con la Unidad de Gestión, la cual debe observar lo establecido en los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 17 y 18 del Título II de la Ley N.º 8131 y considerar de manera complementaria y de referencia, lo que establecen las

Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP- N-1-2012-DC-DFOE) e instruir al Fiduciario que debe vigilar y garantizar el fiel cumplimiento de esa normativa.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitir copia del acuerdo del Consejo en el cual se apruebe la normativa; así como copia del oficio mediante el cual se le comunica al Fiduciario su debida implementación. Lo anterior en el término de los próximos 2 meses a partir del recibo de este informe.

Con el fin de evidenciar la aplicación de dicha normativa, deberá remitir una certificación sobre su cumplimiento en la formulación del presupuesto ordinario del Fideicomiso para el periodo 2018. Ello a más tardar el 30 de setiembre de 2016. (Véase los párrafos del 2.16 al 2.44)

- 4.3 Implementar un procedimiento formal mediante el cual la Dirección de Fonatel estime en forma rigurosa los montos a ser incorporados en los presupuestos del Fideicomiso; así como aquellos que, dada la certeza razonable de que no serán utilizados durante el ejercicio presupuestario, debieran mantenerse en inversiones a plazo.

Dicho procedimiento debe incorporar la obligación de la Dirección de Fonatel de coordinar lo pertinente con el Fiduciario, a fin de que se logre la rentabilidad óptima de tales recursos y se evite el riesgo de subutilización.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitir copia del acuerdo del Consejo en el que se apruebe el procedimiento mencionado; así como copia del oficio mediante el cual se le comunica al Fiduciario su debida implementación. Lo anterior en el término de los próximos 3 meses a partir del recibo de este informe.

Adicional a lo anterior, deberá remitirse una certificación en la que se indique que en la formulación del presupuesto 2017 se cumplió el procedimiento establecido en acatamiento de esta disposición. (Véase los párrafos del 2.16 al 2.44)

- 4.4 Requerir al Comité de Vigilancia que implemente dentro de sus actividades una revisión semestral de las actuaciones que realice el Fiduciario respecto a la incorporación de recursos en el presupuesto y su debida ejecución e informe oportunamente al Consejo sobre acciones correctivas que debiera emprender sobre recursos que eventualmente no están siendo utilizados y tampoco están invertidos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitir copia del oficio en que se le comunicó al Comité lo solicitado en esta disposición. Lo anterior en el término de los próximos 30 días naturales a partir del recibo de este informe. (Véase los párrafos del 2.16 al 2.44)

- 4.5 Ordenar al Fiduciario que instruya a la Unidad de Gestión que diseñe, implemente, y administre el sistema de control interno que debe operar en esa Unidad; y,

además, que ejecute las autoevaluaciones que correspondan a dicho sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá certificar la debida implementación del sistema de control interno en la Unidad de Gestión y el mismo Fideicomiso; así como una certificación de que se ejecutaron las autoevaluaciones al mismo sistema. Lo anterior en el término de los próximos 6 meses a partir del recibo de este informe. . (Véase los párrafos del 2.45 al 2.63)

ANEXO N.º 1

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Telecomunicaciones.
- Ley de Fortalecimiento y Modernización de Entidades Públicas.
- Ley General de Control Interno.
- Ley 3284 del 30 de abril de 1964. Código de Comercio.
- Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad.
- Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014.
- Instructivo para la presentación de iniciativas para la formulación de proyectos y programas con cargo al FONATEL.
- Manual de selección y estructuración de proyectos.
- Manual de gestión de proyectos.
- Iniciativas presentadas, aceptadas y adjudicadas.
- Carteles de contratación.
- Contrato firmado con los responsables de la ejecución del proyecto.
- Programa de Planes y Proyectos aprobados por SUTEL.
- Informes de control y seguimiento por parte del MICIT y SUTEL.
- Informes de avance de los proyectos elaborados por la Unidad de Gestión del Fideicomiso.
- Artículo 35 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

ANEXO N.º 2

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO EN LA GESTIÓN DEL FIDEICOMISO 1082

Nro. Párrafos	2.2
Observaciones Administración	<p>I. Sobre el apartado 2: Resultados "Debilidades en el control que ejerce la SUTEL sobre recursos adicionales que la Unidad de Gestión solicita al Fideicomiso."</p> <p>1. Sobre la disposición del borrador del informe que indica:</p> <p style="padding-left: 40px;">2.2 Producto de la revisión de los expedientes de pagos realizados por el Fideicomiso 1082, se determinó la existencia de múltiples desembolsos de recursos adicionales girados a la Unidad de Gestión, <u>algunos de los cuales superan el pago mensual acordado contractualmente entre el Fiduciario y la Unidad de Gestión</u> y sobre los que no se ubicó evidencia de que la SUTEL ejerza, efectivamente, algún tipo de verificación o control sobre la razonabilidad y procedencia de tales pagos. (El subrayado no es del original)</p> <p>La SUTEL ha cumplido en todos sus extremos con las responsabilidades establecidas en la Ley, además de cumplir su papel de fiscalizador y supervisor del contrato suscrito entre el BNCR y la Unidad de Gestión, además de ejercer el control y verificación del cumplimiento de cada una de las cláusulas de dicho contrato. Es importante referirse a lo resaltado en el inciso 2.1 del Borrador del Informe de Auditoría, donde precisamente la Contraloría reconoce el cumplimiento y además el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), como Fideicomiso y Contratante de la Unidad de Gestión (UG), han ejercido sus roles y competencias.</p> <p>Sobre el tema de los recursos adicionales, el contrato suscrito entre el BNCR y la Unidad de Gestión indica:</p> <p>"Cuarta: de las Responsabilidades del Contratista ...f) Para proveer servicios o incorporar profesionales adicionales a la Unidad de Gestión <u>se debe presentar a la SUTEL (Fideicomitente) una justificación razonada en los objetivos del FIDEICOMISO</u> que incluya la descripción y el precio de los servicios, la cual deberá contar con <u>la autorización expresa de la SUTEL (Fideicomitente)</u>...</p> <p>g) El precio de los servicios de un profesional adicional no podrá exceder el precio de referencia cotizado por el CONTRATISTA para el perfil genérico estipulado en la oferta del CONTRATISTA...</p> <p>..i) El precio anual de todos los servicios prestados por la Unidad de Gestión <u>no podrá exceder lo establecido en el presupuesto anual v en ningún caso será superior a un millón quinientos mil dólares...</u>"</p> <p>"Sexta: Del personal que conforma la Unidad de Gestión y sus Funciones El CONTRATISTA deberá conformar <u>el núcleo de la Unidad de Gestión del FIDEICOMISO</u>, con el equipo de trabajo incluido en su oferta, <u>compuesto por un (1) Director de la Unidad de Gestión v cuatro (4) especialistas...</u>"</p> <p>"Décimo Cuarta: De los Honorarios del Contratista. <u>El FIDEICOMISO se obliga a cancelarle al CONTRATISTA, la suma de CINCUENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS DÓLARES (\$51.956,00). MAS EL MONTO CORRESPONDIENTE A LOS RECURSOS ADICIONALES SEGÚN LAS TARIFAS ACORDADAS Y SEGÚN LAS HORAS EFECTIVAMENTE INCURRIDAS EN CADA MES</u> por concepto de pago de honorarios por el servicio prestado en virtud del presente contrato."</p> <p>"Cláusula Décimo Quinto: De la Forma de Pago <u>Se realizará un pago mensual por todos los servicios prestados para la Unidad de Gestión (Núcleo de Unidad de Gestión v Servicios Profesionales Adicionales)</u>, contra la presentación de una factura legal por servicios..." (Los subrayados no son del original)</p> <p>Los pagos realizados al Núcleo de la Unidad de Gestión se encuentran dentro del límite del monto mensual acordado. Como se extrae de las cláusulas citadas, en atención a la ejecución de dicho contrato, se puede determinar, tal y como se demuestra en el Cuadro No. 1: Detalle de los pagos efectuados por el Fideicomiso a la Unidad de Gestión incluido dentro del Borrador de Informe, que los pagos realizados al Núcleo de la Unidad de Gestión no han excedido el monto de \$51956,00, para un total anual de \$623.472,00; tampoco se ha sobrepasado el precio anual contractualmente establecido de \$1.500.000,00; <u>de todos los servicios prestados</u> por la Unidad de Gestión (servicios núcleo y adicionales), por lo que la afirmación contenida en el Informe que indica que se ha <u>superado el pacto mensual acordado contractualmente, se considera inexacta v no se ajusta a la información objetiva en los informes y a las disposiciones y obligaciones que sobre el tema, contiene el contrato suscrito entre el BNCR y la UG.</u></p> <p>Es importante señalar que el incremento en la ejecución de los Programas y Proyectos ha sido importante y que los montos pagados en el año 2015, obedece a la ejecución simultánea de varios proyectos y programas que se encontraban en distintas etapas de avance, lo que se traduce en un apoyo importante por parte de la Unidad de Gestión para su control, a saber:</p> <p>En total 38 proyectos agrupados en 5 programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>23 proyectos en etapa de formulación:</u> en esta etapa se encontraban los proyectos de la Zona Atlántica que totalizaban 6 y los proyectos de las Zonas Pacífico Central y Chorotega que totalizan 15. Adicionalmente están en esta etapa los proyectos de los Programas 4 y 5. En total 23 proyectos en esta etapa que se encontraba en formulación. • <u>8 proyectos en etapa de Concurso:</u> en esta etapa se encontraban los proyectos de la Zona Sur con 6 proyectos, el Programa de Equipamiento a los Centros Públicos y el Programa Hogares Conectados. • <u>5 proyectos en etapa de ejecución:</u> se encuentran en esta etapa los 5 proyectos de la Zona Norte. • <u>2 proyectos en etapa de Producción:</u> se encuentran los proyectos de Siquirres y Roxana. <p>Cada una de las distintas etapas llegó a tener puntos de coincidencia entre sí en diferentes proyectos, dada la ejecución simultánea que ha requerido gestión y</p>

	<p>apoyo importante de la Unidad de Gestión para poder continuar con los cronogramas de ejecución y avance de los proyectos, pues algunas de las etapas requerían procesos de verificación de campo y recepciones de obra en sitio, según las obligaciones contractuales contenidas en las respectivas contrataciones.</p> <p>Todas estas actividades son necesarias para la continuidad de los proyectos y además, las mismas fueron reportadas en los distintos informes mensuales de avance de proyectos, así como en los informes de labores suministrados por la Unidad de Gestión al BNCR y que fueron a su vez remitidos a la SUTEL para su debida labor de control y fiscalización.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Con respecto a lo indicado en la observación presentada por la Sutel sobre el párrafo 2.2 del borrador del informe resulta necesario aclarar que dicho párrafo indica, explícitamente, que algunos desembolsos adicionales superan el pago mensual establecido contractualmente; <u>no dice que los pagos mensuales o el pago total anual hayan superado ese límite contractual.</u></p> <p>Tampoco señala la Contraloría General incumplimiento alguno de los términos de los contratos o del marco normativo que resultan vinculantes; y entiende el Órgano Contralor que algunas de esas erogaciones adicionales pueden obedecer al comportamiento estacional de la ejecución de los proyectos y programas; aspecto mediante el cual justifica la Sutel lo indicado por la Contraloría General respecto al incremento de los pagos adicionales, que incluso, en el año 2015, superaron el monto total de pagos ordinarios mensuales.</p> <p>Cabe insistir que lo comentado en el borrador del informe se refiere a la verificación que corresponde a la Sutel a fin de establecer que tales montos adicionales están suficientemente justificados, e incluso, que no podían haber sido menores. Asunto que es tratado en el siguiente apartado.</p> <p>En razón de que por vía de estas observaciones la Sutel no demuestra que realice ese tipo de verificaciones, el comentario 2.2 permanece invariable.</p> <p>Respecto a la referencia que se hace al párrafo 2.1 en el sentido de que la CGR reconoce el cumplimiento por parte de Sutel en materia de control de los contratos y pagos, se debe aclarar que dicho párrafo únicamente refiere a que la evaluación del Órgano Contralor fue sobre el "debido cumplimiento" de los términos contractuales. No constituye una afirmación de que efectivamente se da ese cumplimiento, o que, como ya se indicó antes, se haya evidenciado alguna inobservancia de dicho marco.</p> <p>No obstante lo antes explicado, se agrega nota al pie en el párrafo 2.3 con el fin de detallar lo indicado por la Sutel respecto a que la estacionalidad de los proyectos influye en el comportamiento de los gastos adicionales.</p>		

Nro. Párrafos	2.5 al 2.8 y 2.14
Observaciones Administración	<p>2. Sobre las disposiciones del borrador del informe que indican: .../...</p> <p>2.5 Las erogaciones en comentario encuentran su asidero en las cláusulas cuarta, sexta y décimo quinta del contrato suscrito entre la Unidad Ejecutora y el Banco Nacional; particularmente la cláusula cuarta inciso f) establece que para proveer servicios o incorporar profesionales adicionales a la Unidad de Gestión se debe presentar para autorización de la SUTEL, una justificación razonada con la descripción y el precio de los servicios; no obstante, para la referida autorización, en la práctica, <u>lo que se realiza es que la unidad de Gestión solicita los recursos, el BNCR presenta el detalle de lo solicitado a la Dirección de FONATEL, esa Dirección lo presenta al Consejo y ese Consejo lo avala sin mayor consideración.</u> (El subrayado no es del original)</p> <p>2.6 Asimismo, la Contraloría General no logró determinar que dicho procedimiento esté debidamente <u>documentado y formalizado.</u> (El subrayado no es del original)</p> <p>2.7 Además, en los expedientes <u>no se ubicó evidencia que</u> acreditara que previo al desembolso de tales recursos, <u>la SUTEL,</u> en su rol de Fideicomitente, <u>realice una verificación de los trabajos realizados por dicha Unidad de Gestión, ni tampoco sobre la razonabilidad de tales erogaciones por ejemplo: las horas que se reportan en los informes de labores.</u> (El subrayado no es del original)</p> <p>2.8 Ante tal situación, se procedió a consultar al Consejo de la Superintendencia si respecto al pago de recursos tanto ordinarios como adicionales a la Unidad de Gestión, esa Superintendencia verifica el trabajo realizado y si efectúa una evaluación de la razonabilidad de tales desembolsos, ya sea en forma previa o posterior al propio pago.</p> <p>2.14 Señala la SUTEL, que respecto a "recursos de servicios profesionales adicionales", según el contrato entre el BNCR y la Unidad de Gestión, se debe presentar a la SUTEL una justificación razonada de objetivos, descripción y precio; y que esa Superintendencia ha verificado el precio y las labores - durante el proceso de aprobación de tales recursos - mediante la verificación de los resultados en los informes de avance y la ejecución presupuestaria. <u>Al respecto cabe agregar que el examen de la documentación que sustenta los pagos, no logró evidenciar que la SUTEL realice una verificación de la razonabilidad de las erogaciones, previo a su aprobación.</u> (El subrayado no es del original)</p> <p>De los puntos citados del borrador de informe, nos queremos referir en particular a lo subrayado. Específicamente, en cuanto al proceso seguido tanto por el Banco Nacional como Fiduciario del fideicomiso de FONATEL, como por la Unidad de Gestión y la SUTEL, para la verificación y control sobre la razonabilidad y procedencia de los desembolsos derivados de la ejecución del objeto contractual.</p> <p>Es necesario en primera instancia, citar algunas cláusulas del contrato suscrito entre el Banco Nacional y la Unidad de Gestión; del contrato suscrito entre la SUTEL y el Banco Nacional; así como de varios puntos del Manual de Compras derivado de éste último contrato, que se refieren precisa y específicamente a los controles de los desembolsos. Al respecto, indican los documentos citados:</p> <p>Contrato Banco Nacional-Unidad de Gestión. "CLÁUSULA CUARTA: DÉLAS RESPONSABILIDADES DEL CONTRATISTA</p>

- f) Para proveer servicios o incorporar profesionales adicionales a la Unidad de Gestión se debe presentar a la SUTEL (Fideicomitente) una justificación razonada en los objetivos del FIDEICOMISO que incluya la descripción y el precio de los servicios, la cual deberá contar con la autorización expresa de la SUTEL (Fideicomitente).
- g) El precio de los servicios de un profesional adicional no podrá exceder el precio de referencia cotizado por el CONTRATISTA para el perfil genérico estipulado en la oferta del CONTRATISTA.
- h) La adición de servicios para la Unidad de Gestión se hará por demanda y en ningún caso, constituye un compromiso u obligación del FIDUCIARIO solicitar al CONTRATISTA la adición de estos servicios durante la ejecución del contrato.
- i) El precio anual de todos los servicios prestados por la Unidad de Gestión no podrá exceder lo establecido en el presupuesto anual y en ningún caso será superior a un millón quinientos mil dólares." (Los subrayados no son del original)

"CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA: DE LA FORMA DE PAGO

Se realizará un pago mensual por todos los servicios prestados para la Unidad de Gestión (Núcleo de Unidad de Gestión y Servicios Profesionales Adicionales), contra la presentación de una factura legal por servicios, un Reporte de Uso del Tiempo por proyecto o Programa para cada uno de los integrantes de la Unidad de Gestión (Núcleo de la Unidad de Gestión y Servicios Profesionales Adicionales) y un reporte de la entrega de los productos asignados al mes correspondiente, según el Plan de Trabajo acordado entre el CONTRATISTA y el FIDUCIARIO. Todo esto en concordancia con lo que se establezca en el Manual de la Unidad de Gestión y el Acuerdo de Nivel de Servicio...

...Si un producto de la Unidad de Gestión no fue recibido en tiempo o no resulta aprobado, de conformidad con el Acuerdo de Nivel de Servicio que se suscriba con el CONTRATISTA, se cobrará el crédito de servicio o multa correspondiente establecida en este contrato.

Los entregables, sus documentos de soporte, archivos electrónicos u otros, deberán estar acompañados de un Documento Formal de Remisión debidamente firmado por el Director de la Unidad de Gestión, así como por lo que designe el FIDUCIARIO.

El CONTRATISTA entregará al FIDUCIARIO el documento denominado "Documento Formal de Remisión" utilizando para tal efecto un medio físico (papel) o electrónico (documento electrónico), con los entregables correspondientes. El CONTRATISTA presentará el "documento Formal de Remisión" cuando haya cumplido con todos los requisitos y criterios de validación.

El FIDUCIARIO dispondrá de un máximo de diez (10) días hábiles para aceptar el entregable o, en su defecto, para presentar sus observaciones. De aceptare! entregable, luego de la validación y aprobación, el FIDUCIARIO emitirá un Documento Formal de Aceptación..." (Los subrayados no son del original)

Contrato SUTEL-Banco Nacional

"Cláusula 5: Del mecanismo de giro de instrucciones al Fiduciario

...Todos las instrucciones que la Fideicomitente le indique al Fiduciario, con base en lo establecido en este contrato del Fideicomiso, adicionales a las establecidas en el mismo, deberán darse por escrito y serán vinculante para éste, siempre y cuando sean firmadas por las personas autorizadas al efecto y estar comprendidas dentro del objeto de este Fideicomiso. Así es entendido y aceptado por la Fideicomitente.

Cláusula 14: Obligaciones del Fiduciario

A. Obligaciones Generales.

8) Realizar las contrataciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos del fideicomiso y para constituir las unidades de gestión requeridas, previo visto bueno de la SUTEL. Estas contrataciones, por su naturaleza, podrán ser de servicios o de personal..."

Manual de compras (SUTEL-BNCR)

"b. Responsabilidades de los participantes: 1. El fideicomitente será el responsable de,

iii. Fiscalizar los procesos de contratación de obras, bienes y servicios realizados por este fideicomiso, según lo estipulado en el contrato de fideicomiso en su cláusula 7 incisos A) y C).

2. El fiduciario será el responsable de:

i. Ejecutar los procesos de contratación de obras, bienes y servicios para atender las necesidades propias del fideicomiso que deben estar dentro del presupuesto anual de fideicomiso, o bien gestionarlo ante el fideicomitente.

ii. Con relación a los procesos de contratación de obras, bienes y servicios realizados con el apoyo de la Unidad de Gestión:

v' Coordinar los procesos de contratación

v' Revisar el contenido de los entregables emitidos por la Unidad de Gestión.

^ Enviar y recibir oportunamente la información emitida y recibida entre las partes.

^ Firmar el acto final de adjudicación, orden de compra o el contrato.

•/ Instruir, tramitar y decidir los procedimientos donde se ejecuten garantías de participación o ejecución, cláusulas penales o multas cuando sea procedente, resolución o rescisión contractual y sanciones a las empresas contratistas.

3. La Unidad de Gestión como apoyo técnico del Fiduciario será el responsable de:

ii. Plantear un cronograma con la planificación de actividades a realizar en el proceso de adquisición de bienes y servicios, con base en las órdenes de desarrollo recibidas por parte del fiduciario de los programas acceso universal, servicio universal y solidaridad por desarrollar con cargo a FONATEL."

"Nota: Lo resaltado no es de los originales.

Considerando lo indicado en las cláusulas y puntos citados, se puede establecer claramente que en el Marco del Contrato refrendado por la Contraloría se detalló el proceso que siguen tanto el BNCR como responsable de la Unidad de Gestión como la SUTEL, para la aprobación de los recursos adicionales de la Unidad de Gestión, proceso que se describe a continuación:

Existe un control previo y posterior de los recursos adicionales que se le aprueban a la Unidad de Gestión por parte del Banco y la SUTEL, enmarcado en el Contrato de Fideicomiso y los Manuales, a saber:

1. La SUTEL emite el Plan de Proyectos y Programas de FONATEL de forma anual, en el cual se incluyen los proyectos a atender durante el periodo específico, el cual es notificado formalmente al Banco Nacional de Costa Rica como Fiduciario del Fideicomiso de Gestión de Proyectos y Programas.
2. El Banco Nacional de Costa Rica, como Fiduciario del Fideicomiso de Gestión de Proyectos y Programas, comparte con su Unidad de Gestión el Plan de Proyectos y Programas de FONATEL, para su debido cumplimiento.
3. La Unidad de Gestión del Banco Nacional de Costa Rica, analiza el Plan de Proyectos y Programas, para establecer el presupuesto y el cronograma de trabajo para la atención del mismo y para determinar las actividades que realizará durante el año de vigencia del Plan para su correcta ejecución, y se procede a detallar los recursos humanos y materiales a usar con detalle en el uso de horas para los diferentes sub procesos que tendrá que ejecutar tanto su núcleo, como los recursos adicionales requeridos para el mismo periodo para la correcta supervisión, con el fin de atender la ejecución e implementación del Plan de Proyectos y Programas. Esta información es trasladada por la Unidad de Gestión al Banco Nacional.

	<p>4. El Banco Nacional de Costa Rica, remite a la SUTEL un detalle del costo total de los recursos adicionales solicitados por su Unidad de Gestión para un periodo de tiempo determinado, con el objetivo que sea considerado, evaluado y se extienda una aprobación por parte del Consejo de la SUTEL.</p> <p>5. La SUTEL, a través de la Dirección General de FONATEL, verifica toda la información suministrada por la Unidad de Gestión del Banco Nacional, contra el Plan de Proyectos y Programas. Esta Dirección determina la razonabilidad de las actividades descritas para cada uno de los recursos solicitados, verificando a su vez que no se irrespete ninguna de las cláusulas del contrato firmado entre las partes, señaladas en los puntos anteriores. Una vez realizado dicho proceso de verificación, la Dirección General de FONATEL presenta su recomendación al Consejo de la SUTEL, para que este emita la aprobación de recursos durante un periodo específico de tiempo, valorando en informes posteriores, los resultados obtenidos con el fin de poder determinar si se podría gestionar una nueva aprobación de recursos. El Consejo de la SUTEL valora la recomendación de la Dirección General de FONATEL, y una vez aprobada o rechazada la solicitud mediante un Acuerdo Motivado, se notifica dicho acuerdo al Banco Nacional de Costa Rica, para que se considere lo acordado y lo comunique a su Unidad de Gestión.</p> <p>6. De haber sido aprobados recursos adicionales, el Fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica, determina el respectivo contenido presupuestario e igualmente comunica el resultado a su Unidad de Gestión.</p> <p>7. Las actividades de los recursos adicionales aprobados, son reportadas mensualmente al Fideicomiso, mediante el informe de labores remitido por su Unidad de Gestión. La liquidación de las horas y las facturas emitidas por la Unidad de Gestión al Banco para el cobro de los recursos adicionales son presentadas de forma independiente de los recursos núcleo, para verificar que los montos cobrados no sobrepasen lo acordado y aprobado por el Consejo de la SUTEL.</p> <p>8. Los informes de Labores de la Unidad de Gestión (mensuales y semestrales), son remitidos por el Banco Nacional de Costa Rica a la SUTEL para su conocimiento y valoración, siendo la Dirección General de FONATEL, la encargada de verificar el contenido del informe de labores, para corroborar que dichas labores se ajusten a lo aprobado por el Consejo, basados en una gestión de resultados (proyectos ejecutados) así como a la información descrita en los Estados Financieros sobre esas erogaciones específicas en la liquidación presupuestaria mensual que se aporta.</p> <p>De acuerdo al proceso descrito anteriormente, se evidencia que sí <u>existe un control previo y posterior de</u> los recursos adicionales que se le aprueban a la Unidad de Gestión. No obstante, interpretamos lo descrito por el ente Contralor en su borrador de informe como una oportunidad de mejora para formalizar en un documento específico, el proceso descrito en el Contrato de Fideicomiso y que han venido ejecutando las tres instituciones, basado en las cláusulas de los contratos SUTEL-Banco Nacional y Banco Nacional- Unidad de Gestión, que coadyuve al proceso de verificación y control de los recursos públicos, documento que esta administración estaría de acuerdo a elaborar e implementar y en el que se detallarían los controles aplicados al trabajo de los recursos adicionales aprobados para un fin específico por las tres instancias indicadas.</p> <p>Asimismo, es de suma importancia para la administración adjuntar un ejemplo de documentación formal que <u>evidencia</u> uno de los varios procesos que se llevan a cabo, para la solicitud de aprobación de recursos adicionales: <i>(En el documento con el que se presentan las observaciones se incluye un cuadro con la referencia a algunos oficios. Se omite en este apartado por aspectos prácticos.)</i></p> <p>En atención a lo indicado, se puede concluir que los contratos BNCR-SUTEL y BNCR-Unidad de Gestión, así como el Manual de Compras del Fideicomiso, contienen los mecanismos legales de control previo y posteriores suficientes, para verificar que los recursos adicionales formalmente aprobados, estén ejerciendo las funciones para las que fueron contratados.</p>			
<p>¿Se acoge?</p>	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 33%;"> <p>Sí <input type="checkbox"/></p> </td> <td style="width: 33%;"> <p>No <input type="checkbox"/></p> </td> <td style="width: 33%;"> <p>Parcial <input checked="" type="checkbox"/></p> </td> </tr> </table>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input checked="" type="checkbox"/></p>
<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input checked="" type="checkbox"/></p>		
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Como parte de las observaciones a los párrafos indicados, la Sutel transcribe cláusulas contractuales y lineamientos establecidos en el Manual de Compras para sustentar el proceso que se sigue entre los distintos involucrados en la aprobación de los desembolsos adicionales que se realizan a la Unidad de Gestión; e indica que dicho proceso constituye un control previo y posterior para esa aprobación.</p> <p>Al respecto indicar lo siguiente:</p> <p>En los apartados 3 y 4 del proceso detallado por Sutel, se indica que:</p> <p><i>“La Unidad de Gestión ... analiza el Plan de Proyectos y Programas, para establecer el presupuesto y el cronograma de trabajo ... y ... determinar las actividades que realizará durante el año de vigencia del Plan ... y se procede a detallar los recursos humanos y materiales a usar con detalle en el uso de horas para los diferentes sub procesos que tendrá que ejecutar tanto su núcleo, como los recursos adicionales requeridos .../ Esta información es trasladada por la Unidad de Gestión al Banco Nacional. / El Banco Nacional ... remite a la SUTEL un detalle del costo total de los recursos adicionales solicitados por su Unidad de Gestión para un periodo de tiempo determinado, con el objetivo que sea considerado, evaluado y se extienda una aprobación por parte del Consejo de la SUTEL.” (El subrayado no es del original)</i></p> <p>De lo anterior, no es posible derivar que el Banco Nacional realice algún tipo de verificación o control sobre los recursos adicionales estimados; en línea con lo dicho por el Órgano Contralor; lo cual confirma lo indicado en el informe.</p> <p>Asimismo, en el punto 5 siguiente se indica que la Sutel: “...verifica toda la información suministrada por la Unidad de Gestión del Banco Nacional, contra el Plan de Proyectos y Programas.”; sin embargo, véase que únicamente hace referencia a que la Sutel verifica contra el Plan; no indica qué tipo de verificaciones hace más allá de ello, ni tampoco si tal verificación le permite determinar la razonabilidad de los montos.</p> <p>Siguiendo con lo anterior, en los puntos 7 y 8 se detalla lo procedente a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos adicionales; no obstante, de ahí no se deriva que el BNCR o la Sutel realicen una verificación <u>sobre la razonabilidad del monto de tales erogaciones</u>. De ahí se concluye que la verificación consiste en determinar la concordancia de los recursos utilizados con lo planificado y previamente aprobado.</p> <p>Indica la Sutel que sí existe un control previo y posterior; lo cual es cierto dentro del alcance descrito en los puntos detallados por la misma Superintendencia; no obstante, tales controles no alcanzan (o al menos no es posible evidenciarlo de la información suministrada por la Sutel) a la verificación referida por la CGR en cuanto dicho ejercicio permita determinar si los montos estimados y erogados son los óptimos o pudieron ser más económicos.</p>			

	<p>Señala la Sutel que, dado que el proceso amplio se encuentra detallado en el marco que regula las relaciones entre Sutel, el Fiduciario y la Unidad de Gestión, una oportunidad de mejora es formalizar el procedimiento descrito; sin embargo, no resulta necesario traducir tal proceso en un procedimiento finalmente formalizado; pues lo que interesa es simplemente adicionar la verificación que señala el Órgano Contralor. Al respecto en el informe se detalla la disposición 4.1, la cual se modifica para especificar que el propósito es garantizar la razonabilidad de los montos y el uso óptimo de los recursos del Fondo.</p> <p>Complemento de lo anterior, se suministra como parte de estas observaciones una muestra de los oficios (Tabla No. 1) relacionados con algunos de esos pagos. En tales oficios se refleja la actuación de la Dirección del Fonatel, cuestionando al BNCR por algunos rubros incluidos que, a criterio de tal Dirección, no resultan procedentes. Aunque tales actuaciones no conforman la verificación señalada en el borrador del informe, sí demuestra la importancia del control por parte de la Superintendencia y de la razón por la que no resulta aceptable lo indicado por esa misma entidad en su oficio 2145-SUTEL-SCS-2016 mencionado en el informe, en el sentido de que "...es el Banco Nacional en su rol de Fiduciario el responsable de la gestión, control y monitoreo de los contratos.". Queda evidente la necesidad de control por parte de la Sutel, incluso para evaluar la razonabilidad de los términos de tales erogaciones; por ejemplo, cantidad de horas, costos por horas, cantidad de personal, especialidades de ese personal, trabajo efectivamente realizado, etc.; a fin de concluir que el costo de los servicios que se cubren con recursos adicionales es el óptimo.</p> <p>Con respecto al último párrafo de las observaciones detalladas en este apartado, cabe aclarar que no indica la Contraloría General que los recursos adicionales aprobados no estén ejerciendo las funciones para las que fueron contratados; sin embargo, ello tampoco demuestra su uso óptimo.</p> <p>Con fundamento en todo lo anterior, los párrafos 2.5 al 2.8 y 2.14 permanecen invariables.</p>
--	--

Nro. Párrafos	2.10 al 2.13
Observaciones Administración	<p>2. Sobre las disposiciones del borrador del informe que indican:</p> <p>2.10 Respecto a dicha respuesta, llama la atención lo indicado por el Consejo en cuanto a que a la <u>Superintendencia le corresponde un rol de verificación de segunda instancia, dado que es el Banco Nacional en su rol de Fiduciario el responsable de la gestión, control y monitoreo de los contratos.</u> (El resaltado no es del original)</p> <p>2.11 A criterio del Órgano Contralor, <u>este razonamiento de la SUTEL es insuficiente</u>, por cuanto, si bien es cierto, el Fiduciario tiene el deber de resguardar el fondo fideicometido, tal y como se desprende de los artículos 633, 643, 644 c), y 645 del Código de Comercio, así como de lo estipulado en las cláusulas séptima inciso A) y décimo sexta inciso 9) del contrato de Fideicomiso, es su responsabilidad ejercer la debida fiscalización de todos los recursos fideicometidos (recursos públicos), así como de las acciones que se ejecutan para cumplir con los fines del Fideicomiso, tanto de forma previa como posterior a su ejecución de manera que se pueda establecerla razonabilidad de tales gastos. <u>En este sentido debe tenerse presente que el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones plantea que la administración del Fondo es exclusiva de la SUTEL, por lo que no podría válidamente delegarse dicho deber legal en otro sujeto no legitimado.</u> Tómese en cuenta además, que la figura del Fideicomiso es instrumental y no tiene por sentido abrir un portillo para que la Administración haga una delegación de sus deberes legales. (El resaltado no es del original)</p> <p>2.12 Sobre el particular, vale mencionar lo que ampliamente expuso el Órgano Contralor en la nota de refrendo del Fideicomiso de FONATEL: "(...) ix. Condiciones bajo las cuales se concede el refrendo La SUTEL de conformidad con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones es a quien el legislador le delegó la administración de los recursos del FONATEL, lo cual aunque se acuda a la figura del fideicomiso no implica una delegación de sus competencias en el fiduciario <u>/ resulta impropio que las funciones propias de la Administración se deleguen al fiduciario...</u> <u>(...) Es responsabilidad de la Administración, ejercer la fiscalización suficiente y oportuna del contrato en los términos del artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa.</u> Asociado a lo dispuesto en la Ley de Control Interno, específicamente, en cuanto a la identificación de riesgos, medidas para minimizarlos y el establecimiento de un ambiente de control adecuado para el alcance de los objetivos propuestos con esta contratación, de forma eficiente y eficaz (artículos 1, 8, 10 y 14 de la ley de citas)". (Los resaltados no son del original)</p> <p>2.13 Siguiendo con lo expresado por SUTEL; indica que todo pago tiene sustento en informes mensuales de labores y de avance de proyectos, los cuales son revisados según lo establecido en el "Procedimiento de control y seguimiento de contrato con el Fideicomiso"; <u>sin embargo, basar la revisión en informes que mencionan lo ejecutado no implica una revisión previa; tampoco tal procedimiento establece revisión alguna sobre las erogaciones mencionadas.</u> (El resaltado no es del original)</p> <p>SUTEL y el Banco Nacional han cumplido en todos sus extremos el contrato suscrito entre ambas partes y que fue debidamente refrendado por el ente Contralor, en el cual se delimitan claramente las responsabilidades y deberes de cada una de las partes, <u>sin que SUTEL esté trasladando funciones propias al Banco Nacional como Fiduciario, y tampoco se ha incumplido con la obligación establecida para SUTEL en el artículo 35 de LGT.</u></p> <p>En ese sentido se debe indicar, que muchas de las responsabilidades incluidas en el contrato y la Ley General de Telecomunicaciones, también fueron reforzadas en el Manual de Compras acordado por ambas partes, según los apartados señalados en punto anterior.</p> <p>Sobre el tema de las responsabilidades y obligaciones de las partes, el contrato suscrito entre la SUTEL y el BNCR, establece:</p> <p>"Cláusula 15: Limitaciones de Responsabilidad del Fiduciario A. Alcances de la Responsabilidad. El Fiduciario asumirá la responsabilidad que se derive por los errores en que incurriere en la ejecución del servicio prestado, cuando el error sea imputable estrictamente al Fiduciario, sus servidores, órganos auxiliares, tales como la Unidad de Gestión y otros, así como apoderados que aquel haya designado para la ejecución de determinados actos, de acuerdo con el artículo 647 del Código de Comercio.... B. Límites de responsabilidad del Fiduciario. La responsabilidad del Fiduciario se limitará a cumplir las obligaciones de su cargo indicadas en este contrato de Fideicomiso y según lo establecido en los artículos 644 y demás relacionados con el Código de Comercio.... El fiduciario no asumirá responsabilidad alguna frente a la Fideicomitente y el Fideicomisario, ante las siguientes situaciones: 1. Por la falta de suministros o traslado por parte de la Fideicomitente de los fondos necesarios para cubrir el Presupuesto Anual aprobado (...) (...) 4) El FIDUCIARIO no será responsable si los fondos del Fideicomiso resulten insuficientes para cumplir el presupuesto Anual</p> <p>Cláusula 16: Obligaciones de la Fideicomitente</p>

	<p>(...) 9) La Fideicomitente actuará como ente fiscalizador en los contratos para la ejecución de los proyectos y programas. En esta Condición, podrá solicitar al fiduciario o al contratista informes de cumplimiento y la aplicación de acciones correctivas, u órdenes al fiduciario la aplicación de sanciones o la rescisión del contrato ante incumplimientos contractuales. (...)" "Lo resaltado no es del original.</p> <p>Es necesario aclarar al Órgano Contralor, que todas las gestiones de control, supervisión y seguimiento que en el ámbito de sus competencias legales y contractuales ha llevado a cabo la SUTEL sobre el Banco Nacional en su condición de Fiduciario del Fideicomiso de gestión de los proyectos y programas de FONATEL, así como el contrato refrendado y los manuales derivados de la ejecución de dicho contrato; se encuentran debidamente resguardados en la SUTEL, bajo un expediente específico No. GCO-FON-FID-OT-00036-2012, el cual a la fecha consta de 13.449 folios, en los cuales, como se indicó, se refleja toda la labor de control y fiscalización que ha llevado a cabo la SUTEL, producto de la ejecución del contrato suscrito entre las partes, gestiones que pueden ser verificadas y consultadas cuando así lo requiera cualquier ente fiscalizador.</p> <p>Cabe resaltar que la SUTEL, en el afán de mantener una gestión transparente en el uso de recursos del Fondo, así como de la gestión de supervisión responsable ejercida sobre el Fideicomiso, ha creado expedientes para cada uno de los programas y subprogramas que se encuentran vigentes en el Plan de Proyectos y Programas de FONATEL, donde se pueden constatar cada una de las fases y resultados de los proyectos.</p> <p>Las referencias de lo indicado son las siguientes: (Se incluye cuadro detalle de oficios, el cual se omite en este detalle por efectos prácticos.)</p> <p>Nuevamente se interpreta de lo señalado por el ente Contralor en su borrador de Informe, que como oportunidad de mejora de los procedimientos que se han venido ejecutando, la SUTEL debería formalizar un <u>documento específico que describa el proceso que ha seguido la SUTEL y el Banco Nacional para</u> el estricto control, seguimiento y supervisión de la gestión del fondo, que coadyuve al proceso de verificación y control de los recursos públicos.</p>		
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input checked="" type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input type="checkbox"/></p>
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Alega la Sutel que tanto ella como el BNCR han cumplido en todos sus extremos el contrato y que no está trasladando funciones propias al Banco. Al respecto es necesario tener presente que la Contraloría General no concluye en su informe que la Sutel esté incurriendo en esa práctica; lo que indica es producto de lo señalado por la misma Superintendencia en el oficio 2145-SUTEL-SCS-2016.</p> <p>Igualmente, como ya se mencionó en el punto anterior, no queda evidente que alguno – la Sutel o el mismo Banco - realice la verificación indicada por el Órgano Contralor.</p> <p>Respecto a eventuales incumplimientos del artículo 35 de la LGT, el informe no afirma que la Sutel esté incurriendo en esa debilidad.</p> <p>Indica la Sutel que todas las gestiones de control, supervisión y seguimiento están resguardadas como parte de un expediente de 13.449 folios que puede ser consultado por la CGR. Sin embargo, con ello no desacredita lo indicado por la CGR respecto a la verificación en comentario.</p> <p>De seguido indica que cuentan además con expedientes para cada programa y subprograma donde se puede constatar las fases y resultados de los proyectos; tema que no es objeto de tratamiento en este apartado que versa sobre la verificación de la razonabilidad de los pagos.</p> <p>Respecto a la formalización del proceso descrito en documentos contractuales y manual de compras; ya antes se indicó que no conforma parte de lo dispuesto por el Órgano Contralor.</p> <p>En razón de esa evidencia, no resulta procedente una modificación a los párrafos indicados.</p>		

<p>Nro. Párrafos</p>	<p>2.17, 2.18</p>		
<p>Observaciones Administración</p>	<p>II. Sobre el apartado: "Debilidades en la gestión presupuestaria del Fideicomiso 1082"</p> <p>1. Sobre las disposiciones del borrador de informe, relacionadas con los <u>Presupuestos con información incompleta:</u></p> <p><u>En cuanto a este punto, indica el Órgano Contralor:</u></p> <p>2.17 El presupuesto elaborado por el fideicomiso de FONATEL para el año 2014, <u>carece de la estructura</u> mínima requerida, que clarifique lo que se pretende realizar con los conceptos y montos presupuestados. Asimismo, <u>existe una nula relación de la propuesta de gastos a ejecutar en el año, con el cumplimiento de los objetivos y metas</u>, pues no se aporta una justificación detallada de los ingresos propuestos, además, <u>no se aporta con el detalle suficiente una explicación de los gastos presupuestados a nivel de partida y no se adjunta el plan anual.</u> (Lo resaltado no es del original)</p> <p>2.18 Si bien es cierto, <u>los presupuestos iniciales correspondientes a los periodos 2015 y 2016 presentan mejoras en cuanto a su presentación</u>, aún resulta necesario que se tomen medidas a fin de que se incorpore toda la información requerida. Lo anterior por cuanto, <u>tales presupuestos no cumplen con la técnica y los principios presupuestarios que demandan que todo presupuesto debe:</u> (...) (Lo resaltado no es del original)</p> <p>La SUTEL ha coordinado directamente el presupuesto anual con el Banco para la ejecución del presupuesto del Plan Anual de Proyectos y Programas. De lo indicado por el Órgano Contralor, es importante para la administración referirse con atención a lo resaltado en los puntos anteriores, sobre lo cual se debe aclarar que los presupuestos elaborados en el Fideicomiso del Banco Nacional se han hecho bajo la coordinación con la SUTEL y en apego a cada uno de los Planes</p>		

de Proyectos y Programas que se han publicado anualmente, sometidos a audiencia pública en el marco de la fijación de la contribución parafiscal, en los cuales se incluyen los objetivos y metas correspondientes, por lo que de esta forma se ha considerado que los presupuestos del Fideicomiso han incluido la debida relación de los gastos a ejecutar de acuerdo a los objetivos y metas del Plan de Proyectos y Programas, el Banco colabora activamente en su formulación. Si bien es cierto, la práctica del Fideicomiso no ha sido la de cargar en el sistema de presupuestos públicos de la Contraloría (SIPP) el Plan de Proyectos y Programas, eso no significa que el presupuesto del Fideicomiso no hubiese sido en estricto apego a los objetivos y metas establecidos en dicho Plan instruido por la SUTEL al Banco.

De acuerdo a lo anterior, se interpreta lo señalado por el ente Contralor, como una oportunidad de mejora de los procedimientos que se han venido ejecutando, que en adición a la información que se suministra en el SIPP cada inicio de periodo presupuestario, se incluya el Plan de Proyectos y Programas, para que la información presupuestaria cuente con el debido respaldo y para lo cual esta administración se encuentra de acuerdo en implementar.

La SUTEL y el Banco Nacional formulan los presupuestos conjuntamente, de acuerdo y en estricto apego a las normas técnicas. En referente específica a la técnica y los principios presupuestarios aplicados en la elaboración del presupuesto del Fideicomiso del Banco Nacional, se debe aclarar que dichas técnicas y principios presupuestarios se han elaborado bajo las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos emitidos por el ente Contralor, específicamente a los apartados que se refieren a Fideicomisos (No. 4.3.14-4.3.15 (b)), aun cuando dicha norma no considera de carácter obligatorio su aplicación a aquellos Fideicomisos cuyo presupuesto no debe ser aprobado por el ente Contralor, como es el caso del Fideicomiso de gestión de los proyectos y programas de FONATEL.

En ese sentido, las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos emitidos por el ente Contralor, disponen lo siguiente:

"7.3. Ámbito de aplicación

(...) d) Los contratos de fideicomiso suscritos con fondos públicos y que por disposición legal deben someter su presupuesto a la aprobación de la Contraloría General de la República. (...)

(...) 4.2.7 Documentos presupuestarios que requieren la aprobación externa de la Contraloría General de la República.

En los plazos y las condiciones establecidos por el ordenamiento jurídico y este marco normativo, las instituciones deben someter a la aprobación de la Contraloría General de República, los presupuestos iniciales y los presupuestos extraordinarios de: (...)

b) Los fideicomisos constituidos por entes y órganos públicos que de conformidad con el ordenamiento jurídico se encuentren expresamente en esa obligación.

(...) 6.1 Obligación de someter el presupuesto anual de los contratos de fideicomisos suscritos con fondos públicos.

Los contratos de fideicomisos constituidos conforme con el ordenamiento jurídico y por medio de los cuales se administran fondos públicos, deberán someter su presupuesto a la aprobación de la Contraloría General, cuando una disposición legal así lo disponga. Además, deberán cumplir en todos sus extremos el marco normativo establecido en esta resolución."

**Lo resaltado no es del original.

El Fideicomiso ha cumplido a cabalidad con la disposición contenida dentro del oficio de la Contraloría General de la República N° 01694 (DCA-0391) del 22 de febrero de 2012 (mediante el cual se reafirmó el contrato suscrito entre la SUTEL y el BNCR), en el sentido que el presupuesto del Fideicomiso de gestión de los proyectos y programas de FONATEL, solo debe ser remitido al ente Contralor con carácter informativo. Al respecto, indica el oficio citado:

"...De esta forma, a la Superintendencia solo le resultaría aplicables los principios contenidos en el artículo 5 y 6 presentes en el título II de la Ley No. 8131, **siendo que el artículo 14 de la norma legal que establece el deber de la Contraloría General de la República de aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, no resulta aplicable en este caso.**

Como necesaria consecuencia de lo expuesto, se desprende que el acuerdo de las partes no tendría la virtud suficiente como para otorgar mayores atribuciones que las señaladas por Ley a este órgano contralor (Sala Constitucional, sentencia No. 5120-95). **Por lo tanto, debe entenderse que el contrato de fideicomiso sí supone para la Superintendencia la obligación de remitir a la Contraloría General el presupuesto con un carácter informativo,** que formaría parte del control posterior que le corresponde realizar sobre su debida ejecución..." (Los resaltados no son del original)

Por lo tanto, sobre estos puntos se puede concluir que los presupuestos elaborados en el Fideicomiso del Banco Nacional, se han hecho bajo la coordinación con la SUTEL y en apego a cada uno de los Planes de Proyectos y Programas que se han publicado anualmente, en los cuales se incluyen los objetivos y metas correspondientes. Además, siempre se ha cumplido con la disposición de presentar al Órgano Contralor el presupuesto correspondiente, con carácter informativo.

¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
------------	-----------------------------	--	----------------------------------

Argumentos CGR	<p>Alega la Sutel que la elaboración del presupuesto del Fideicomiso 1082 ha sido coordinada con el Banco y en apego a cada uno de los Planes de Proyectos y Programas, que se incluyen los objetivos y metas, y la debida relación de gastos a ejecutar. Que el principal problema es que no han agregado al SIPP el Plan de Proyectos y Programas, pero que ello no significa que no se haya elaborado en estricto apego a objetivos y metas del Plan.</p> <p>Primero que todo es necesario aclarar que los párrafos referidos (2.17 y 2.18) corresponden al apartado sobre "presupuestos con información incompleta", mediante los cuales se señala que la información agregada al SIPP, fuente del análisis realizado por el Órgano Contralor, y que conforma la información oficial del presupuesto del Fideicomiso, no incluye el detalle suficiente que permita demostrar la relación de gastos con objetivos y metas.</p> <p>Segundo, no indica el borrador del informe del Órgano Contralor, en comentario, aspectos relacionados con la coordinación entre la Sutel y el Fideicomiso.</p> <p>Por otra parte, señala la Sutel que consideran una oportunidad de mejora agregar al SIPP el Plan de Proyectos y Programas relacionado con cada presupuesto; no obstante, ello no objeta lo señalado por el Órgano Contralor; ahora bien, de hacerlo, igualmente quien elabore el presupuesto y agregue la información al SIPP debe asegurarse de que en dicha documentación queden solventadas las condiciones que menciona el borrador del informe.</p>
----------------	---

	<p>Señala la Sutel que el presupuesto del Fideicomiso se ha formulado en apego a técnicas y principios que han sido elaboradas bajo las normas emitidas por la Contraloría General y, por otra parte, detalla una transcripción de algunas Normas Técnicas de Presupuesto para evidenciar que el presupuesto del Fideicomiso 1082 no está sujeto a las Normas emitidas por la Contraloría General. Sin embargo, en el informe en comentario, el Órgano Contralor no hace señalamiento alguno respecto que dicho presupuesto está sujeto a la normativa indicada.</p> <p>Respecto a que el Fideicomiso únicamente debe remitir su presupuesto a la Contraloría General con carácter informativo, no es objeto de señalamiento en el informe en comentario. Vale aclarar que los documentos presupuestarios agregados al SIPP, en los cuales se fundamentó el Órgano Contralor para su estudio, no incluyen aspectos considerados relevantes. La carencia de esos elementos en los documentos considerados conforma una debilidad que no es objetada por la Sutel mediante estas observaciones.</p> <p>Por todo lo antes indicado, prevalecen los párrafos 2.17 y 2.18 en su redacción original.</p>
--	--

Nro. Párrafos	2.19, 2.20		
Observaciones Administración	<p>2. Sobre las disposiciones del borrador de informe, relacionadas con los <u>Presupuestos que no concuerdan con el flujo de caja proyectado (Procedimiento PR28RP23)</u>.</p> <p><u>En cuanto a este punto, indica el Órgano Contralor:</u></p> <p>2.19 En la formulación de los presupuesto para los años 2013-2015, <u>el Fideicomiso incumple con lo establecido en el procedimiento denominado PR28RP23 sobre la Ejecución y Control de Presupuestos de los Fideicomisos que</u> administra el Banco Nacional de Costa Rica, cuya vigencia data del 06 de diciembre de 2007; el cual, en su apartado 1.4 establece que "el monto presupuestado debe ser igual al flujo de caja proyectado" empero, al constatar dicho supuesto con los flujos de caja del Fideicomiso de FONATEL versus los montos consignados en los presupuestos iniciales se encontraron diferencias significativas.</p> <p>2.20 El Banco Nacional indicó que las diferencias identificadas responden a que <u>las sumas sin asignación presupuestaría no son incluidas en el apartado de egresos en el Flujo de caja del Fideicomiso</u>. Además de que la fecha del flujo de caja proyectado varía para los años analizados, pues se indica que en el periodo 2014 se utilizó el flujo de caja proyectado y actualizado al 05 de noviembre del 2013, mientras que para el periodo 2015 se utilizó el flujo de caja proyectado y actualizado al 15 de octubre del 2014.</p> <p>Sobre estos puntos se debe aclarar, que en el procedimiento PR28RP23, no se indica que los montos asignados en un presupuesto como "Sumas libres sin asignación presupuestaría", deban ser incluidos en el Flujo de Caja proyectado como una línea específica de gasto bajo ese mismo nombre.</p> <p>El Flujo de Caja y el Presupuesto, son instrumentos que contienen dos formatos, finalidades y usos diferentes, siendo que el Flujo de Caja es una herramienta que permite controlar la liquidez del Fideicomiso a corto plazo y como insumo para la toma de decisiones en la estructuración del portafolio de inversiones, razón por la cual, el incluir una línea de egresos con el concepto de "sumas libres", generaría un sesgo en la toma de decisiones de los usuarios del Flujo de Caja, al distorsionarse la última línea de esta herramienta que precisamente corresponde a los recursos disponibles del Fideicomiso una vez proyectada la ejecución real de gastos con base al presupuesto.</p> <p>Dicho lo anterior, se puede resumir que los montos de la línea del presupuesto correspondiente a la partida de sumas libres sin asignación presupuestaría, es consistente con la línea final del Flujo de Caja Proyectado del Fideicomiso, mas no se observa como una línea específica de gastos por ejecutar en el Flujo, ya que no cumple con este concepto.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Respecto a tales observaciones se debe aclarar que el informe de la Contraloría no dice que se agreguen al Flujo de Caja los montos correspondientes a las sumas libres incluidas en el presupuesto. Más bien, como se verá más adelante, la intención de la Contraloría General, a partir de otros comentarios incluidos en el informe, es que se excluyan del presupuesto las sumas libres relacionadas con recursos que se tiene claro, no serán utilizados en el periodo correspondiente al presupuesto.</p> <p>No procede modificación a los párrafos 2.19 y 2.20.</p>		

Nro. Párrafos	2.22 al 2.24		
Observaciones Administración	<p>3. Sobre las disposiciones del borrador de informe, relacionadas con las <u>Sumas sin asignación presupuestaría superiores al 95% del presupuesto</u>.</p> <p><u>En cuanto a este punto, indica el Órgano Contralor:</u></p> <p>2.22 El Fideicomiso de FONATEL presupuesta más del 95% de sus recursos en la partida de cuentas especiales, específicamente en sumas sin asignación presupuestaría, <u>dicha práctica ocasiona que pierda sentido realizar un presupuesto en tales términos, por cuanto esos recursos, no se encuentran asociados a actividades o metas definidas en la planificación institucional</u> de corto, mediano o largo plazo, para el logro de los objetivos y metas establecidas. (El subrayado no es del original)</p> <p>2.23 A modo de ejemplo, puede citarse que para el periodo 2013 el Fideicomiso de FONATEL presupuestó en esa cuenta la suma de \$114.771,63 millones, mientras que</p>		

	<p>para el 2014 el monto ascendió a la suma de \$124.736,17 millones, siendo ello una práctica totalmente desproporcional y contraria a la técnica presupuestaria. Incluso, a nivel de todo el sector público, es este Fideicomiso el que más recursos presupuestó en esta cuenta para los años 2013 y 2014. (El subrayado no es del original)</p> <p>2.24 Cabe agregar que lo relativo a la presupuestación de sumas libres sin asignación presupuestaria también se refleja en: (...)</p> <p>El Fideicomiso del Banco Nacional ha mantenido prácticas de completa transparencia, que no han afectado, ni afectan los principios contables, más bien refuerza el principio de revelación contable. Esto se indica para dejar claro la posición y abordar lo resaltado en los puntos anteriores.</p> <p>Considerando que los recursos que se administran en el fideicomiso no pueden ser utilizados para otros fines que no sean los establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones, se ha tenido la práctica de utilizar partidas de cuentas especiales, dentro de las que se encuentra la sub partida de sumas sin asignación presupuestaria, la cual no significa que lo ahí incluido no tenga un fin específico. Para el caso que nos atañe, la partida descrita refleja los recursos disponibles del Fondo, los cuales se encuentran asignados a proyectos plurianuales, que a su vez, están asociados a metas y objetivos establecidos en el Plan de Proyectos y Programas con cargo a FONATEL, de ahí que los fondos no pueden ser excluidos y deben ser reflejados en el presupuesto anual en atención al principio de anualidad y a la vez para mantener el principio de equilibrio presupuestario entre los ingresos y los gastos.</p> <p>También es necesario indicar, que las principales fuentes de ingreso del fideicomiso son las establecidas en el artículo 38 de la Ley General de Telecomunicaciones, que incluye: "a) Los recursos provenientes del otorgamiento de las concesiones, cuando corresponda, b) Las transferencias y donaciones que instituciones públicas o privadas realicen a favor de FONATEL. c) Las multas y los intereses por mora que imponga la SUTEL d) Los recursos financieros que generen los recursos propios de FONATEL e) Una contribución especial parafiscal que recaerá sobre los ingresos brutos devengados por los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, (...)" Tales partidas de ingresos son efectivamente recibidas por el Fideicomiso en cada periodo presupuestario, por lo que se ha mantenido el criterio de que dichos ingresos sean revelados en cada presupuesto, con el fin de cumplir con el artículo 5, inciso a) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, que indica lo siguiente:</p> <p>'Artículo 5° Principios presupuestarios. Para los efectos del Artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios: a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar."</p> <p>Con el fin de cumplir con el principio anterior de la Ley 8131, así como con el principio de anualidad de las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos, y a su vez para cumplir con el principio de equilibrio presupuestario contenido en dicha Norma, el Fideicomiso ha utilizado la sub partida de egreso de "Sumas libres sin asignación presupuestaria" como una práctica de transparencia, revelación, anualidad, equilibrio, que le permite reflejar la disponibilidad total del Fondo, que tiene un fin específico en atención al detalle incluido en los Planes de Proyectos y Programas.</p> <p>Ahora bien, con la finalidad de entender lo señalado por el Órgano Contralor ante la aplicación de una eventual disposición sobre estos temas, considerando que también se debe cumplir y respetar la naturaleza y finalidad legal del Fideicomiso contenida en el Ordenamiento Jurídico que regula dicha figura, es preciso requerir la aclaración por parte del ente Contralor, para que se indique expresamente a la SUTEL y al Banco Nacional, como una oportunidad de mejora de los procesos presupuestarios que se han venido implementando, la forma idónea que la Contraloría General de la República considera se debe reflejar el Patrimonio del Fideicomiso en el presupuesto anual.</p> <p>Por lo tanto, se considera que en cuanto a los puntos analizados, las actuaciones del Fideicomiso se han ajustado principios de anualidad, a los principios presupuestarios y de equilibrio presupuestario; contenidos en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y en las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos: pero sobre todo, se han ajustado al principio de transparencia que debe prevalecer en el manejo de fondos públicos.</p>
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p> <p>No <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Parcial <input type="checkbox"/></p>
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Es necesario indicar que la CGR no señala en su informe debilidades respecto a la transparencia y afectación a los principios contables.</p> <p>Respecto a lo que indica la Sutel que la sub partida "sumas sin asignación presupuestaria" <u>se ha utilizado porque los recursos no pueden ser utilizados para otros fines</u>; es necesario indicar que dicha partida presupuestaria tiene como finalidad lograr el equilibrio presupuestario al incluir recursos por montos no significativos y que se estima pueden llegar a ser utilizados durante el ejercicio presupuestario; no guarda relación, el uso de dicha partida, con la finalidad de los recursos. En todo caso, no es un asunto señalado por el Órgano Contralor.</p> <p>La Sutel aclara que tales recursos <u>están asignados a proyectos plurianuales</u>, asociados a metas y objetivos del Plan de Proyectos y Programas. Sobre este particular se hará referencia más adelante en el punto en el apartado de las observaciones a los párrafos 2.39 al 2.41, donde la Sutel indica que "...por lo tanto, se considera relevante aclarar que el Fideicomiso nunca ha considerado los montos incluidos en el presupuesto como "Sumas libres sin asignación presupuestaria", como recursos comprometidos en el ejercicio económico del presupuesto correspondiente."</p> <p>Por otra parte indica la Sutel que los fondos no pueden ser excluidos y deben ser reflejados en el presupuesto en atención al principio de anualidad y de equilibrio presupuestario. Sobre este particular, resulta procedente aclarar, como ya se indicó antes, que más bien, con base en tales principios no resulta congruente presupuestar recursos sobre los cuales se tiene certeza que no serán ejecutados durante el periodo.</p> <p>En cuanto a lo señalado por la Sutel que se ha mantenido el criterio de que los ingresos efectivamente recibidos en cada periodo sean revelados en cada presupuesto; ello constituye una práctica correcta; sin embargo, la organización debe presupuestar tanto ingresos como egresos que se tiene previsto ejecutar durante el periodo. Asimismo, los respectivos informes de ejecución y liquidación constituyen el instrumento mediante el cual revelan los recursos superavitarios del Fondo.</p>

	<p>Señala la Sutel que la inclusión de los recursos en la sub partida de “sumas libres sin asignación” ha obedecido a una práctica de transparencia, revelación, anualidad y equilibrio. No obstante, el no incluir en el presupuesto de un año determinado los recursos superavitarios de periodos anteriores, cuando éstos no serán utilizados para financiar gastos del mismo periodo, no conforma un incumplimiento a tales principios, toda vez que los aspectos de transparencia y revelación son atendidos mediante otros instrumentos informativos como son los estados financieros respectivos y los informes mencionados en el párrafo anterior.</p> <p>En virtud de lo antes indicado, no resulta procedente modificar, en su fondo, los párrafos 2.22 al 2.24. No obstante a fin de evitar una interpretación sobredimensionada de la debilidad de la práctica, se modifica en parte la redacción del párrafo 2.23 para que se lea:</p> <p>2.23 A modo de ejemplo, puede citarse que para el periodo 2013 el Fideicomiso de Fonatel presupuestó en esa cuenta la suma de ¢114.771,63 millones, mientras que para el 2014 el monto ascendió a la suma de ¢124.736,17 millones, siendo ello una práctica que no se ajusta totalmente a la técnica presupuestaria y que ha obedecido a una intención de transparentar la existencia de tales recursos.</p>
--	---

Nro. Párrafos	2.27 al 2.29		
Observaciones Administración	<p>4. Sobre las disposiciones del borrador de informe, relacionadas con la <u>Sub ejecución presupuestaria según informes de liquidación.</u></p> <p><u>En cuanto a este punto, indica el Órgano Contralor:</u></p> <p>2.27 Para el periodo 2013, la <u>Recaudación</u> de ingresos fue de un 12,35%, debido a la <u>no ejecución de recursos superavitarios.</u> Asimismo La ejecución de egresos fue de un 0,82% debido a que los recursos presupuestados en la partida de sumas libres sin asignación presupuestaria representó el 98,9% del presupuesto definitivo. (El subrayado no es del original)</p> <p>2.28 Para el periodo 2014, la Recaudación de ingresos fue de un 11,29%, debido a la no ejecución de recursos superavitarios. La ejecución de egresos fue de un 3,26% debido a que los recursos presupuestados en la partida de sumas libres sin asignación presupuestaría representó el 96,4% del presupuesto definitivo.</p> <p>2.29 Por último, se analizó la Información relativa a la liquidación presupuestaria del Fideicomiso de FONATEL, correspondiente al periodo 2015, y se determinó que el porcentaje de ejecución del presupuesto total de gastos del Fideicomiso al 31 de diciembre de 2015, es de un 3.38%, debido a que los recursos presupuestados en la partida de sumas libres sin asignación presupuestaria representó el 94,3% del presupuesto definitivo.</p> <p>La situación señalada en estos puntos, se presenta como consecuencia de que el Fideicomiso ha presupuestado la totalidad de los ingresos en cumplimiento a lo establecido en el artículo 5, inciso a) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, con la intención de mostrar la integridad de los ingresos que recibirá el Fideicomiso durante el año e identificados claramente desde la fase de formulación presupuestaria, lo cual obedece al principio de transparencia en el manejo de los fondos públicos administrados dentro del Fideicomiso.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La observación no constituye una objeción al informe. Reconoce la condición y aclara la causa. Como ya se explicó en puntos anteriores, hay mecanismos mediante los cuales se puede mejorar la revelación de estos recursos sin afectar la ejecución presupuestaria.		

Nro. Párrafos	2.32		
Observaciones Administración	<p>5. Sobre las disposiciones del borrador de informe, relacionadas con la <u>Clasificación incorrecta de superávit libre.</u></p> <p><u>En cuanto a este punto, indica el Órgano Contralor:</u></p> <p>2.32 Con respecto a las condiciones antes descritas, debe tenerse presente <u>que todo presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jercarcas respectivos,</u> así como a los principios presupuestarios expuestos en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, entre los que destaca el principio de gestión financiera, el cual señala que la administración de los recursos debe orientarse a la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia. (Lo subrayado no es del original)</p> <p>Sobre la disposición citada se considera oportuno resaltar, que durante la fase de formulación presupuestaria, el Fideicomiso utiliza como insumos la información elaborada por la Unidad de Gestión, la SUTEL y por el propio Fiduciario. En esta línea, se debe precisar que los egresos presupuestados en el Fideicomiso en cada periodo, se encuentran fundamentados en lo formulado en el Plan de Proyectos y Programas con cargo a FONATEL, el cual incluye los detalles de estimación del uso de recursos para un periodo específico y para sostener la vida de los proyectos incluidos en el Plan Anual.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Resulta procedente aclarar que la afirmación contenida en el comentario 2.32 conforma un “criterio”, o sea, mediante el cual se señala lo que debe ser respecto a la correspondencia entre un presupuesto y los planes operativos; no conforma un señalamiento a una debilidad en la gestión del presupuesto del Fideicomiso. Por lo tanto, no resulta procedente una modificación al párrafo indicado.		

Nro. Párrafos	2.33, 2.34 y 2.38		
Observaciones Administración	<p>Continúa indicando el Órgano Contralor, lo siguiente:</p> <p>2.33 En adición a lo anterior, se tiene que <u>la partida "Cuentas Especiales" puede utilizarse de manera excepcional y por un monto razonable</u>, para lograr balance entre los ingresos y los gastos; es decir, como una cuenta de equilibrio presupuestario, pero su uso no puede convertirse en una práctica sostenida, para reflejar ahí el superávit institucional, tal como lo ha venido realizando en los últimos años el Fideicomiso de FONATEL.</p> <p>2.34 Las condiciones descritas constituyen <u>una práctica cuestionable considerando la técnica presupuestaria y sus principios de vinculación y programación</u>, pues un presupuesto en estos términos pierde sentido, ya que se presupuestan recursos que no serán ejecutados durante el período.</p> <p>2.38 El principal efecto de las debilidades antes apuntadas, consiste en <u>que el presupuesto del Fideicomiso no refleja la realidad del Fondo Nacional de Telecomunicaciones</u>, tanto en términos físicos como financieros, por lo tanto, no puede considerarse como un instrumento idóneo para evaluar su gestión.</p> <p>Referente al tema de <u>la técnica y los principios presupuestarios aplicados</u> en la elaboración del presupuesto del Fideicomiso del Banco Nacional, se debe indicar, que como se ha señalado en los puntos anteriores, los presupuestos se han elaborado respetando las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos emitidos por el ente Contralor, específicamente, al cumplimiento de los apartados que se refieren a Fideicomisos (No. 4.3.14-4.3.15 (b)), aun cuando dicha norma no considera de carácter obligatorio su aplicación a aquellos Fideicomisos cuyo presupuesto no debe ser aprobado por el ente Contralor.</p> <p>Se debe de resaltar que el fin último que ha perseguido el fideicomiso del Banco Nacional, siempre ha sido el de mostrar de forma íntegra y transparente, todos los ingresos del fideicomiso, con su consecuente efecto en la revelación del egreso en la partida de "Cuentas Especiales", la cual tiene un fin específico que encuentra su respaldo en los Planes de Proyectos y Programas de cada uno de los periodos presupuestarios</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>De conformidad con lo señalado por la Sutel, se considera pertinente modificar la redacción del párrafo 2.34 para que rece:</p> <p>2.34 Las condiciones descritas constituyen <u>una práctica que debe ser revisada por quienes elaboran el presupuesto referido</u>, de manera que se minimice la inclusión de recursos que no serán ejecutados durante el período, y con ello se fortalezca la calidad del presupuesto como instrumento de gestión y control.</p>		

Nro. Párrafos	2.35		
Observaciones Administración	<p>También se indica en el borrador de informe:</p> <p>2.35 Así las cosas, se determinó como causa de las situaciones antes expuestas que la SUTEL en su rol de administrador del FONATEL y a su vez Fideicomitente, <u>no ha emitido la normativa interna necesaria para el buen funcionamiento del subsistema de presupuesto del Fideicomiso de FONATEL</u>, lo cual es una obligación determinada a partir de las actividades de control que deben realizar el Jerarca y los titulares subordinados, conforme el artículo 15 de la Ley General de Control Interno y específicamente de las instituciones fideicomitentes, según señalan las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP- N-1-2012-DC-DFOE) en su apartado 6.5, (...) (El resaltado no es del original)</p> <p>En atención a lo señalado por la Contraloría, como oportunidad de mejora en los procesos que legal y contractualmente se han venido aplicando, se le indica al Órgano Contralor que la administración, en coordinación con el Fideicomiso del Banco Nacional se compromete a <u>formalizar un procedimiento de formulación de presupuesto</u> y completar de esta forma lo establecido en el numeral 6.5 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>No procede comentario. La Sutel se compromete a elaborar procedimiento. Cabe indicar que lo indicado por la Sutel se refiere al procedimiento de formulación; no obstante, la Contraloría General incluyó, desde el borrador del informe, una disposición que procura normalizar toda la gestión presupuestaria (no únicamente la formulación del presupuesto).</p>		

Nro. Párrafos	2.39 al 2.41
----------------------	---------------------

<p>Observaciones Administración</p>	<p>Adicionalmente, indica el Órgano Contralor:</p> <p>2.39 Otro efecto derivado de las prácticas anteriores, relacionadas con la presupuestación de sumas libres sin asignación presupuestaria, así como una ejecución que no superó el 4% del monto total anual para cada uno de los años comprendidos entre el 2012 y 2015; <u>fue que montos importantes no fueran finalmente utilizados en ninguna forma lo que implica un alto costo de oportunidad en lo que respecta al uso óptimo de los recursos.</u> Una ilustración de lo anterior se muestra en el siguiente gráfico: (...)</p> <p>2.40 Ante dicho panorama, y con el propósito de evaluar las eventuales consecuencias de las condiciones y prácticas descritas, principalmente respecto a la acción reiterada de incorporar al presupuesto recursos que finalmente no son utilizados, y estimar el costo de oportunidad que ello representa <u>se requirió al Banco Nacional efectuar una simulación, la cual consideró una serie de supuestos.</u></p> <p>2.41 <u>Ese ejercicio permitió estimar que el FONATEL dejó de percibir la suma de 1.2 millones de dólares por recursos dejados de invertir:</u> monto equivalente al costo del despliegue de infraestructura de los proyectos de conectividad realizados en las zonas de Siquirres, Roxana y Guatuso o bien al costo mensual de la Unidad Ejecutora por aproximadamente dos años, según los términos contractuales vigentes</p> <p>De acuerdo con lo indicado en la respuesta a los puntos 2.19, 2.20 y 2.21, el instrumento utilizado para estructurar el portafolio de inversiones del Fideicomiso es el Flujo de Caja y no el Presupuesto, por lo tanto, se considera relevante aclarar que el Fideicomiso nunca ha considerado los montos incluidos en el presupuesto como "Sumas libres sin asignación presupuestaria", como recursos comprometidos en el ejercicio económico del presupuesto correspondiente.</p> <p>El Fondo Nacional de las Telecomunicaciones es contundente en afirmar que los recursos del fondo están invertidos de forma idónea y los restantes están siendo ejecutados. Es preciso reiterar que el Fideicomiso ha mantenido invertido los recursos bajo los principios de alta liquidez y bajo riesgo y en ningún momento ha dejado de invertirlos en el corto plazo, mediano y largo plazo.</p> <p>Se debe de indicar al ente Contralor que la afirmación contenida en el punto 2.41 del borrador de informe que indica que "Ese ejercicio permitió estimar que el FONATEL dejó de percibir la suma de 1,2 millones de dólares <u>por recursos dejados de invertir</u>" (el subrayado es nuestro), se considera errónea y alejada de la realidad objetiva, informes, auditorías, resultados y de la ejecución contractual, considerando que el Fideicomiso ha realizado todas las inversiones de sus fondos con bajo riesgo y alta liquidez, en atención al mandato contenido en el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones.</p> <p>En línea con lo anterior, nos vemos en la obligación de hacer notar que la simulación elaborada por el Banco Nacional a solicitud del ente Contralor, indica los supuestos en los que se incluyeron los "egresos proyectados en el Fideicomiso"; sin embargo, se debe aclarar que tales egresos corresponden a los del Flujo de Caja Proyectado y no a los presupuestados, siendo el análisis consistente con lo indicado en el párrafo tras anterior.</p> <p>Tal es así, que el mismo informe del Banco Nacional mediante el cual se presenta la simulación, incluye las siguientes conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Realizar una simulación de este tipo presenta dificultades al momento de reemplazar los montos de los instrumentos, ya que los mismos pueden reinvertirse en diferentes proporciones al monto del vencimiento según la disponibilidad de instrumentos en el mercado, pueden reinvertirse con su correspondiente cupón generado y adicionalmente pueden invertirse transitoriamente en fondos de inversión o título a muy corto plazo. <p>Adicionalmente es importante mencionar que si los recursos se hubieran invertido según el escenario mostrado y los desembolsos se hubieran realizado según lo mostrado en la proyección, <u>se hubiera materializado un riesgo de liquidez, asociado a tener que liquidar los títulos en el mercado a precios que podrían ser inferiores al precio de compra, generando por tanto pérdidas en el valor de mercado de los mismos, o bien en un problema de liquidez mayor de no poderlos títulos en el mercado.</u>" (El resaltado es intencional)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es sumamente importante referirse a esta última conclusión, en la que se señala que se hubiesen generado riesgos aún mayores por colocar las inversiones a plazos largos, ante el caso de que la ejecución de los pagos se ejecutara en las fechas proyectadas en el Flujo de Caja. No obstante, lo anterior no implica que los recursos <u>proyectados a utilizar durante el ejercicio estuvieran ociosos, sino que se encontraban en instrumentos de inversión más líquidos, pero siempre generando rentabilidad para el Fideicomiso.</u> • Mediante la información suministrada al ente Contralor (auxiliares e inversión del Fideicomiso), se puede evidenciar que <u>el Fideicomiso siempre ha tenido los recursos invertidos en los diferentes instrumentos que permite el Manual de Inversiones, no dejando el Fideicomiso de percibir rendimientos</u>, por lo que tanto la SUTEL, como el Fideicomiso, han actuado de conformidad en el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones de realizar las inversiones respectivas con bajo riesgo y alta liquidez. 			
<p>¿Se acoge?</p>	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 33%;">Sí <input type="checkbox"/></td> <td style="width: 33%;">No <input type="checkbox"/></td> <td style="width: 33%;">Parcial <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>		
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Aclara la Sutel que el portafolio de inversiones se fundamenta en el Flujo de Caja y no en el presupuesto, por lo que nunca ha considerado las sumas libres como recursos comprometidos en el ejercicio económico correspondiente. Al respecto cabe aclarar que el informe comentado no hace mención a una práctica como tal; y además, que si las sumas libres incluidas en el presupuesto son recursos no comprometidos, surge la inquietud del por qué la Sutel los ha incluido en los presupuestos.</p> <p>Respecto a lo que afirma la Sutel en el sentido de que los recursos del Fondo nunca han dejado de ser invertidos, es necesario indicar que la CGR no ha afirmado lo contrario. Lo que el Órgano Contralor ha indicado en su informe es que recursos que se tenía previsto utilizar en un periodo dado y que no fueron utilizados, no pudieron ser invertidos en mejores condiciones. Situación relacionada con la planificación y ejecución de proyectos que afecta directamente el Flujo de Caja que la misma Sutel reitera, es el insumo para el portafolio de inversiones. No obstante, en aras de lograr mayor precisión en el comentario, se modifica el párrafo 2.39 de la siguiente forma:</p> <p>2.39 Otro efecto derivado de las prácticas anteriores, relacionadas con la presupuestación de sumas libres sin asignación presupuestaria, así como una ejecución que no superó el 4% del monto total anual para cada uno de los años comprendidos entre el 2012 y 2015; <u>fue que montos que se tenían previstos para un fin determinado y que no fueran finalmente utilizados, tampoco pudieron ser invertidos en mejores condiciones; o bien que</u></p>			

	<p style="text-align: center;"><u>inversiones de corto plazo pudieran ser realizadas a plazos mayores y lograr un uso óptimo de los recursos.</u></p> <p>En cuanto a que la Sutel considera errónea la afirmación del informe sobre recursos dejados de percibir por inversiones no realizadas, en virtud de que todas las inversiones se han realizado con bajo riesgo y alta liquidez, se debe indicar que el señalamiento del Órgano Contralor no versa sobre la calidad de las inversiones (riesgo y liquidez) sino sobre recursos que finalmente no fueron ejecutados según lo previsto en la planificación y por ello tampoco pudieron ser invertidos. Incluso, la Sutel no rebate tal argumento en forma específica ni hace referencia a las sub ejecuciones presupuestarias reiteradas de los últimos años.</p> <p>Al respecto valga mencionar que si se hace un análisis <u>aislando del efecto</u> presupuestario de los recursos de "Sumas libres sin asignación presupuestaria" se tiene que los gastos proyectados por el Fideicomiso en el flujo de caja correspondiente al año 2015 ascenderían a la suma de €42.240, 7 millones, empero, la ejecución real de gastos fue de €4.330,5 millones (o sea un 10%), por lo tanto, <u>es claro que existen diferencias entre el flujo de caja proyectado y real.</u></p> <p>Es claro que FONATEL ha invertido en diferentes instrumentos financieros los recursos del Fondo, sin embargo, también es cierto que la baja ejecución de recursos (aislando el efecto de la partida de sumas libres sin asignación presupuestaria) conlleva a un costo de oportunidad de dichas inversiones, tal como lo determinó el Banco Nacional en simulación realizada. Por lo anterior, la observación presentada por la Sutel, no es de recibo.</p> <p>En cuanto a la simulación antes comentada, la Sutel avala que fuera realizada con base en el Flujo de Caja Proyectado y no con base en los egresos presupuestados. De seguido, señala que la simulación tiene asociada un riesgo de liquidez, por el eventual uso de recursos que se encuentran invertidos. Sin embargo, lo que se indica en tales observaciones son supuestos que no se ajustan a lo que realmente sucedió en el año 2015; por lo que no conforman argumentos que pudieran ser considerados como una eventual condición de años subsiguientes.</p> <p>Finalmente, cabe reiterar que la Contraloría General no ha afirmado que los recursos estuvieran ociosos, sino que pudieron invertirse en condiciones que generaran una mayor rentabilidad al Fondo; aspecto que no queda contrariado de forma evidente y contundente mediante las observaciones presentadas.</p>
--	---

Nro. Párrafos	2.42		
Observaciones Administración	<p>También se indica en el borrador de informe que:</p> <p>2.42 Dicha situación se agrava aún más al considerar que en el año 2013 el Banco Nacional, en su rol de Fiduciario, sugirió al Consejo de la SUTEL reconvertir una porción de la cartera de inversiones a moneda nacional, justificando mejores rendimientos y menor exposición al riesgo de crédito del portafolio, empero el Consejo de la SUTEL en esa oportunidad no tomó decisión alguna sobre este tema.</p> <p>Preocupa a la administración la afirmación que realiza el ente contralor, por cuanto su interpretación es totalmente incorrecta, pues si bien es cierto que el Banco Nacional como administrador de los recursos del Fideicomiso tiene la práctica, a solicitud de la Dirección de FONATEL, hacer presentaciones de informes de inversiones para conocer el estado del Fondo al Consejo, en esa oportunidad la Unidad de Riesgos del Banco Nacional presentó un informe de cómo estaban invertidos los recursos del Fondo a esa fecha, la exposición al riesgo según los indicadores de riesgo que evalúa constantemente esa unidad del Banco y un ejercicio de simulación de posibles conversiones de moneda para aprovechar eventualmente los incentivos en las tasas para invertir en moneda nacional; sin embargo, en esa oportunidad también el fondo se enfrentaba a una apreciación importante de la moneda, por lo que una posible conversión a colones pudo haber significado registrar pérdidas contables reales por el diferencial cambiario (materializar las pérdidas contables). Por tanto, la presentación del Banco fue solamente una simulación y en ningún momento una propuesta formal a recomendar a la SUTEL.</p> <p>De igual forma, en aquella oportunidad se manifestó que las obligaciones del Fideicomiso en su mayoría son en moneda extranjera, por lo que tampoco se valoró la opción de efectuar el ejercicio en el fondo. Nuevamente se aclara que el Banco Nacional en su calidad de Fideicomiso <u>nunca hizo una recomendación de reconvertir una porción de la cartera de inversiones a moneda nacional</u>, como de forma inexacta se dispone en el borrador de informe, ya que simplemente mostró los escenarios de opciones de inversión, con sus posibles implicaciones.</p> <p>Asimismo, el Consejo de SUTEL acordó en su oportunidad, dar por recibida la presentación del Banco Nacional y solicitó revisar el Manual de Inversiones para que se incluyera lo correspondiente a los riesgos financieros del entorno, así como la práctica del Banco Nacional de mantener informado al Consejo de la situación del fondo ante posibles situaciones de mercado. Lo anterior se puede verificar en el acta del Consejo de la sesión ordinaria No.047-2013 del 03 de setiembre de 2013, folios 23964 al 23966, misma que adjuntamos a la respuesta a este borrador de informe.</p> <p>Por lo tanto, de la simple lectura del acta del acuerdo citado se puede determinar, que en ningún momento al Consejo se le requirió o sugirió tomar una decisión en cuanto a la reconversión de la cartera de inversiones a moneda nacional, considerando que el representante del Banco Nacional (como persona competente en su condición de asesor financiero del fideicomiso), no emitió ninguna recomendación puntual sobre ese tema concreto, por lo que se considera que las afirmaciones del Órgano Contralor que indican que "el Consejo de la SUTEL en esa oportunidad no tomó decisión alguna sobre este tema", son inexactas y carecen de sustento.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se acepta lo indicado por la Sutel y se modifica el párrafo en cuestión, de la siguiente manera:</p> <p>2.42 Cabe indicar que en el año 2013 el Banco Nacional, en su rol de Fiduciario, presentó al Consejo de la SUTEL un informe de cómo estaban invertidos los recursos del Fondo a esa fecha, la exposición al riesgo y un ejercicio de simulación de posibles conversiones de moneda para aprovechar eventualmente los incentivos en las tasas para invertir en moneda nacional . Sin embargo, en esa oportunidad el Consejo no aprobó cambios en la cartera en razón de que "...el Fondo se enfrentaba a una apreciación importante de la moneda, por lo que una posible conversión a colones pudo haber significado registrar pérdidas contables reales por el diferencial cambiario.../... las obligaciones del Fideicomiso en su mayoría son en moneda</p>		

extranjera...". Lo que sí acordó el Consejo en esa oportunidad fue revisar el Manual de Inversiones para que se incluyera lo correspondiente a los riesgos financieros del entorno e implementar la práctica de mantener informado al Consejo sobre el particular (acuerdo 002-047-2013).

Nro. Párrafos	2.43 y 2.44		
Observaciones Administración	<p>Por su parte, también se indica en el borrador de informe, lo siguiente:</p> <p>2.43 Ante el eventual aumento de los recursos con que dispone el Fondo derivados del nuevo procedimiento concursal para el otorgamiento de concesiones de bandas del espectro radioeléctrico, que se espera sea ejecutado en el mediano plazo, se requiere de importantes esfuerzos por parte de los agentes involucrados, para que los recursos se administren <u>eficientemente en términos de inversiones financieras y principalmente cumplan con su cometido legal plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y demás instrumentos de política pública.</u> (Lo subrayado no es del original)</p> <p>2.44 Al respecto cabe recordar lo establecido en el artículo 35 de la LG T, respecto a que "Los recursos que se administren en los fideicomisos, deberán invertirse en las mejores condiciones de bajo riesgo y alta liquidez": por lo que si durante el proceso de formulación presupuestaria, se tiene una certeza razonable de que la totalidad de recursos con que dispone el FONATEL no serán ejecutados durante el año, una medida para optimizar el uso de los recursos consiste en invertir el exceso de ingresos en instrumentos financieros disponibles, de manera tal que permita maximizar los recursos del Fondo para luego invertirlos en proyectos que coadyuven a disminuir la brecha digital.</p> <p>Es necesario aclarar y reafirmar que de acuerdo con lo indicado en el apartado anterior, las inversiones del Fideicomiso se han realizado en estricto cumplimiento al principio señalado por el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones con "<u>bajo riesgo y alta liquidez</u>", lo cual se ha reforzado mediante un manual de inversiones, que se ha mantenido en constante actualización para cumplir a cabalidad con dicho principio, manteniéndose invertidos tanto los recursos a utilizar durante el ejercicio económico que se encuentre en vigencia, así como los Ingresos recurrentes del periodo y los que se utilizarán en próximos periodos. De esta manera, <u>se reitera que el Fideicomiso no ha mantenido, ni tampoco mantiene recursos ociosos, si no que por el contrario, mediante el uso del Flujo de Caja Proyectado (no el presupuesto) se ha estructurado un portafolio de inversiones que siempre ha tenido como finalidad satisfacer las necesidades de recursos proyectadas, con el objetivo de minimizar el riesgo de liquidez y a su vez maximizar la rentabilidad del portafolio de inversiones del Fideicomiso, para que el mismo cumpla su cometido legal y de esta forma poder cumplir con lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.</u></p> <p><u>Por lo tanto, en cuanto a estos puntos se puede determinar que tanto la SUTEL como el BNCR, en su condición de fiduciario del Fideicomiso de gestión de los proyectos y programas de FONATEL, han ajustado sus actuaciones a lo establecido tanto en la Lev como en los Manuales que para tal efecto han sido emitidos en función de la ejecución del contrato suscrito entre ambas partes.</u></p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Indica la Sutel que los recursos del Fondo no se han mantenido ociosos, que el portafolio de inversiones se establece con base en el Flujo de Caja y no en el presupuesto, y todo bajo los principios señalados en el artículo 35; en procura incluso de minimizar el riesgo de liquidez. Y que sus actuaciones se han ajustado al marco normativo. Al respecto es dable señalar que lo advertido por la Contraloría General no se refiere a recursos ociosos, se refiere a que recursos que se tenía planificado utilizar no son finalmente erogados ni tampoco invertidos.</p> <p>No resulta procedente modificar los párrafos 2.43 y 2.44.</p>		

Nro. Párrafos	2.45 y 2.56		
Observaciones Administración	<p>6. <u>Sobre las disposiciones del borrador de informe, relacionadas con las Debilidades relacionadas con el sistema de control interno en la Unidad de Gestión.</u></p> <p><u>En cuanto a este punto, indica el Órgano Contralor:</u></p> <p>2.45 El "Contrato para la administración de proyectos de Telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso" en la cláusula tercera, en lo referente a las funciones específicas de la Unidad de Gestión, señala:(...)</p> <p>2.56 La carencia de un sistema de control interno incrementa los riesgos en las operaciones de la Unidad de Gestión, la cual tiene a su cargo la ejecución de proyectos que involucran recursos económicos importantes y más aún impactan de forma significativa el desarrollo de las comunidades a ser atendidas con recursos de FONATEL. Asimismo, no permite lograr lo establecido en la cláusula tercera, antes referida, en cuanto a "...una adecuada gestión y administración de los recursos, con el fin de que los procesos y actividades a su cargo se ejecuten de forma efectiva y eficiente en apego a los principios de Control Interno y demás controles que deben prevalecer en la administración del FIDEICOMISO."</p> <p>Con respecto a los numerales 2.45 a 2.56, es importante acotar que la Unidad de Gestión (UG) no custodia, ni administra recursos económicos de ningún tipo. Las facultades de administración involucran la posibilidad de tomar decisiones y la UG es un órgano técnico de carácter "asesor técnico" sobre la gestión de los proyectos de los operadores de telecomunicaciones, que emite criterios no vinculantes y que tampoco toma decisiones finales con respecto a temas financieros o del portafolio de inversiones. Sin embargo, la UG ha cumplido con lo establecido contractualmente, implementando un sistema de control interno de acuerdo a las políticas internas de la firma para su gestión.</p> <p>Adicionalmente, la UG cumple con los manuales dictados por el Fideicomiso, a saber, manual de compras, manual de inversiones, manual de gestión de proyectos, manual de estructuración de proyectos; así como un análisis y administración de riesgos valorado por proyecto, el cual cuenta con el debido</p>		

	seguimiento y control de los mismos, esta práctica se puede observar en los informes de avance de los proyectos que se presentan mensualmente a la SUTEL. Estos mecanismos aplicados, permiten asegurar que la ejecución de los proyectos del Fondo sean los adecuados para los fines para los que fue creado.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El punto en discusión tiene la finalidad de alertar a la Administración sobre los eventuales riesgos que podrían darse ante las debilidades relacionadas con el sistema de control interno en la Unidad de Gestión. Se alerta que desde la cláusula tercera del “Contrato para la administración de proyectos de Telecomunicaciones de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso” existe una obligación clara del Director de la UG de diseñar, administrar e implementar el control interno dentro de dicha Unidad, por lo que el hallazgo evidenciado dentro del informe pretende que tales funciones contractuales sean debidamente gestionadas.</p> <p>La interpretación que se realiza por parte de la Administración con respecto al alcance de las “Normas de control Interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos” al identificar a la UG como un “órgano de carácter asesor técnico” que no emite criterios vinculantes respecto a temas financieros o inversiones, con el fin de cuestionar el criterio utilizado, no resulta de recibo, puesto que es evidente que dicho órgano es participe en el proceso de toma de decisiones ya que su actividad influye en la administración y custodia de fondos públicos. No puede desconocerse la repercusión de la UG en la gestión del Fideicomiso y por ende en la propia Administración del FONATEL y la concreción de los fines por los cuales fue constituido dicho Fondo. Lo anterior sumado a que dichas regulaciones se toman como una referencia y así se indica en el texto del borrador del informe.</p> <p>En ese sentido, entre los párrafos 2.45 – 2-56 se evidencia una situación de mejora en cuanto a la debida gestión del sistema de control interno, ya que el marco utilizado para analizar los informes semestrales de la UG únicamente se valoran a partir de diez principios básicos de aplicación loable en el control de sus actividades, más no contemplan con claridad los procedimientos o los mecanismos para delimitar las responsabilidades de quienes tienen a cabo la ejecución de dichas actividades, así como la separación de funciones entre el personal idóneo y los procesos de protección de activos y de registro, verificación, comprobación y comunicación de la gestión respectiva; en esa línea, se reitera la necesidad de implementar correctamente dichos procedimientos, los cuales no contrarían de ninguna manera el deber asumido contractualmente por parte de la UG ni debilitan o tergiversan su obligación de acatar los Manuales referidos por la propia Administración. Por lo tanto, la redacción original prevalece, al no contener la observación planteada argumento válido que logre replantear lo ya manifiesto.</p>		

Nro. Párrafos	3.3		
Observaciones Administración	<p>III. Sobre el apartado 3: Conclusiones</p> <p>En cuanto a las conclusiones emitidas por el ente Contralor, se indica en el borrador de informe:</p> <p><i>3.3 Existen debilidades en el control que ejerce la Superintendencia de Telecomunicaciones, para establecer, en forma previa y posterior, la razonabilidad de las erogaciones de recursos adicionales que realiza la Unidad de Gestión. Ello por cuanto esa Superintendencia considera que dicho control debe ser ejercido, principalmente, por el Fiduciario: <u>aún y cuando la Unidad de Gestión ha utilizado recursos por el orden de \$1.5 millones de dólares en rubros de gasto ordinarios y otro tanto similar (\$1.5 millones) en recursos adicionales.</u></i></p> <p>La Administración considera que el señalamiento del ente Contralor para que se refuercen los controles ejercidos mediante el establecimiento de un procedimiento que permita determinar la razonabilidad de las erogaciones es clara y que esta actividad forma parte de las obligaciones de supervisión y control que debe ejercer la SUTEL, según lo establecido en el artículo 35 de la LGT; por lo tanto, se invita al ente Contralor a valorar lo resaltado en el punto 3.3 de sus conclusiones, por cuanto el monto pagado a la UG cuenta con los debidos respaldos de aprobación y control según la Tabla No.1 de esta respuesta, pero éstos serán formalizados según la disposición emitida.</p> <p>Por su parte, cada una de las erogaciones realizadas se ha efectuado de conformidad con las disposiciones que al efecto contiene tanto nuestro Ordenamiento Jurídico, como los respectivos contratos suscritos por las partes; por lo que todas las actuaciones y pagos se han ajustado a derecho, atendiendo a los controles y fiscalización que contienen dichos instrumentos jurídicos.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Respecto al párrafo 3.3 de las conclusiones del borrador del informe, en virtud del procedimiento derivado del marco normativo y contractual relacionado con la aprobación de recursos adicionales a la Unidad de Gestión que detalló la Sutel en sus observaciones, en aras de precisar las actuaciones de la Superintendencia, se procede a modificar el párrafo de la siguiente manera:</p> <p>3.3 Si bien la Sutel realiza una serie de revisiones sobre la concordancia de las erogaciones adicionales – autorizadas a la Unidad de Gestión - con respecto al Plan de Programas y Proyectos, no se logró evidenciar que las revisiones que realizan tanto el Banco Nacional (en calidad de Fiduciario) como la Sutel permitan establecer, en forma previa y posterior, la razonabilidad de los montos girados; aún y cuando la Unidad de Gestión ha utilizado recursos por el orden de \$1.5 millones de dólares en rubros de gasto ordinarios y otro tanto similar (\$1.5 millones) en recursos adicionales; montos que no superan lo establecido contractualmente.</p>		

Nro. Párrafos	3.4 y 3.5		
Observaciones Administración	<p>Adicionalmente, se indica en el borrador de informe, lo siguiente:</p> <p>3.4 La gestión presupuestaria del Fideicomiso 1082 no satisface en todos los extremos los principios y técnicas presupuestarias, lo establecido en el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones y el Manual de Inversiones. Lo anterior se refleja en presupuestos y liquidaciones con información incompleta, sumas sin asignación presupuestaria que supera el 95% del presupuesto y una sub ejecución recurrente de los recursos presupuestados.</p> <p>3.5 Tal condición implica que el presupuesto <u>no satisfaga su propios objetivos como instrumento para reflejar el uso real de los recursos, v más serio aún, que muchos recursos que son presupuestados no han sido utilizados ni invertidos en forma alguna</u>; lo cual significó para el FONATEL dejar de percibir un ingreso estimado en \$1.2 millones de dólares por recursos dejados de invertir.</p> <p>Se requiere al ente Contralor valorar la redacción de las conclusiones anteriores, por cuanto, tanto el Fideicomiso, como la SUTEL han cumplido las disposiciones contenidas en el Manual de Inversiones; así como también ha cumplido con lo establecido en el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones "<u>en todos sus extremos</u>", por lo que la conclusión es inexacta, ya que se han efectuado tareas y actividades de supervisión, que como oportunidad de mejora, esta administración se encuentra en la mejor disposición de complementar con los manuales y procedimientos que correspondan.</p> <p>Asimismo, se requiere al ente Contralor aclarar la norma presupuestaria que se menciona en el borrador de informe, por cuanto como se manifestó en puntos anteriores, el presupuesto del Fideicomiso del Banco Nacional no requiere aprobación expresa de la Contraloría y por ende su aplicación es parcial.</p> <p>Es importante resaltar nuevamente que, la metodología aplicada por el Fideicomiso del Banco Nacional se hizo por un principio de transparencia contable de mostrar todos los recursos del fondo, los cuales siempre han estado Invertidos y se han percibido rendimientos y no como inexactamente se asegura en la redacción del borrador de informe; más serio aún, que los mismos no cuenten con un destino específico, cuando la presupuestación de cada periodo se ha efectuado de acuerdo a los Planes de Proyectos y Programas que ha publicado anualmente la SUTEL, sometidos a audiencia pública y compartidos en los informes semestrales que recibe el ente Contralor, y se demuestra que los recursos se encuentren comprometidos en su totalidad, por lo que la redacción de esta conclusión preocupa a la administración sobremanera, ya que se considera que debe de transmitir al lector seguridad sobre la administración sana de los recursos y que se han administrado bajo la supervisión, control, y que siempre los recursos han estado invertidos y se debe de considerar una vez más que se ha tratado la información lo más transparente posible, tal y como lo exige nuestro Ordenamiento Jurídico.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>

Nro. Párrafos	4.1 (referida como 4.4, 4.5 y 4.6)		
Observaciones Administración	<p>IV. Sobre el apartado 4: Disposiciones</p> <p>En cuanto a las disposiciones 4.4, 4.5, 4.6; del borrador del informe, se requiere valorar por el ente Contralor el plazo dado para el cumplimiento de las disposiciones citadas, por cuanto las disposiciones 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 y 4.15 deben ser incorporadas en el ejercicio de formulación del periodo presupuestario 2017 del Fideicomiso; es decir, a más tardar el 30 de setiembre del presente. Lo anterior, dificulta el cumplimiento de lo requerido, ya que para esas fechas, la Dirección General de FONATEL se encontrará elaborando a su vez, el Plan de Proyectos y Programas del 2017, la fijación de la Contribución Especial Parafiscal para el periodo 2016 y pagadero en el 2017, así como la elaboración del presupuesto operativo interno, y el seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones solicitado trimestralmente por el ente Rector. Indicado lo anterior, se solicita que el plazo de cumplimiento de esta disposición sea de 6 meses.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Primero que todo se debe indicar que la numeración de las disposiciones, citada en el borrador de informe, es incorrecta. La numeración correcta sería:</p> <p>4.1 Implementar un procedimiento ... (numerada como párrafo 4.4)</p> <p>4.2 Emitir la normativa que regule la gestión presupuestaria... (numerada como párrafo 4.9)</p> <p>4.3 Implementar un procedimiento formal mediante el cual... (numerada como párrafo 4.12)</p> <p>4.4 Requerir al Comité de Vigilancia... (numerada como párrafo 4.16)</p> <p>4.5 Ordenar al Fiduciario... (numerada como párrafo 4.17)</p> <p>Considerando lo anterior y lo indicado por la Sutel en sus observaciones respecto al plazo para el cumplimiento de tales disposiciones, se entiende que la ampliación se solicita para la disposición 4.1 relacionada con la implementación de un procedimiento que deberá ejecutar la Dirección del Fonatel, mediante el cual se revise, de manera previa y posterior, la razonabilidad de los montos de las erogaciones de recursos autorizadas a la Unidad de Gestión.</p> <p>En razón de lo anterior se procede a ampliar el plazo para el cumplimiento de la disposición 4.1 en virtud de que las disposiciones 4.2 y 4.3 requieren atención</p>		

prioritaria para la formulación presupuestaria y otras tareas según lo explicado por la Sutel.

Nro. Párrafos	4.3		
Observaciones Administración	<p>IV. Sobre el apartado 4: Disposiciones.</p> <p>El borrador del informe, dispone:</p> <p><i>Implementar un procedimiento formal mediante el cual la Dirección de FONATEL estime en forma rigurosa los montos a ser incorporados en los presupuestos del Fideicomiso; <u>así como aquellos que, dada la certeza razonable de que no serán utilizados durante el ejercicio presupuestario, debieran mantenerse en inversiones a plazo.</u> (El subrayado no es del original)</i></p> <p>Se requiere valorar la redacción de la disposición, específicamente lo subrayado, por cuanto la directriz al Fideicomiso de mantener Inversiones a plazo fue especificada en la actualización del manual de Inversiones, según acuerdo del Consejo No.024-050-2015, mismo en el que se amplían los plazos límites de inversión.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Con respecto a lo solicitado por la Sutel respecto a la disposición 4.3 contenida en el borrador del informe, se debe aclarar que el procedimiento no está estrictamente referido a los plazos de inversión, aspecto que se señala estaría cubierto en el Manual de Inversiones de reciente actualización; sino a la estimación necesaria que permita determinar aquellos recursos que no serán utilizados durante el ejercicio presupuestario y que pueden estar invertidos a mayor plazo o mejores condiciones.</p>		