



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00019-2019**
01 de noviembre, 2019

INFORME DE AUDITORÍA
DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN FIDUCIARIA
DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

2019

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Económicos

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	4
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	4
OBJETIVO	4
ALCANCE	4
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA	5
DEFINICIONES	5
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
SIGLAS	7
2. Resultados.....	7
GESTIÓN FIDUCIARIA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL SOBRE LOS FIDEICOMISOS CONSTITUIDOS CON RECURSOS PÚBLICOS.....	7
DEBILIDADES EN LA GESTIÓN FIDUCIARIA ADMINISTRATIVA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	7
DEBILIDADES EN LA GESTIÓN FIDUCIARIA OPERATIVA DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS 03-99 BCCR/BPDC Y 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC	9
3. Conclusiones.....	13
4. Disposiciones.....	13
A LA MÁSTER MAGDALENA ROJAS FIGUEREDO GERENTE GENERAL DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	13
AL MÁSTER GERARDO ABARCA MONGE SUBGERENTE GENERAL DE OPERACIONES DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .	14
AL MÁSTER JORGE RODRÍGUEZ BALLESTERO JEFE DE LA UNIDAD DE FIDEICOMISOS DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .	14
CUADROS	
CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA	5
CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS	7
CUADRO N° 3 PÉRDIDAS EN LA GESTIÓN DEL FIDEICOMISO 03-99 BCCR/BPDC	12

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito verificar la gestión fiduciaria del Banco Popular y de Desarrollo Comunal conforme al marco regulatorio aplicable a los fideicomisos constituidos con recursos públicos al 31 de diciembre de 2018.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

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

En calidad de fiduciario, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal gestiona el fideicomiso público 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC creado con el propósito de administrar los recursos del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social; y, el fideicomiso 03-99 BCCR/BPDC para la recuperación de la cartera de crédito del Banco Anglo Costarricense recibida por el Banco Central de Costa Rica en dación de pago en el año 1994. Los activos fideicometidos al 31 de diciembre de 2018 ascendían a ₡12.223,3 millones y ₡26,1 millones, respectivamente.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Con base en la verificación de los criterios de auditoría definidos conforme al marco regulatorio aplicable, se determinaron debilidades significativas en la gestión fiduciaria realizada por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, siendo que no dispone de una estructura organizacional formal y clara, perfiles de puestos, ni de normativa interna que regule y oriente las actividades de su unidad fiduciaria.

Aunado a las deficiencias de los mecanismos de control para la administración de riesgos fiduciarios, planificación estratégica y operativa de esa actividad, monitoreo del cumplimiento de objetivos de los fideicomisos, supervisión y control de las unidades técnicas de proyectos, rendición de cuentas, así como para la gestión documental y de información del negocio fiduciario.

Dichas situaciones se originan en que la incursión del Banco en el negocio fiduciario no ha mostrado crecimiento a lo largo de dos décadas, actualmente administra 2 fideicomisos públicos de aproximadamente 20 años de creación y 4 fideicomisos privados en proceso de liquidación, lo que ha implicado un rezago en la definición e implementación de controles y prácticas de gestión necesarias para un marco regulatorio robusto en la prestación de ese servicio y limita la administración eficiente y eficaz de los recursos públicos fideicometidos.

¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en los resultados obtenidos y con el propósito de subsanar las debilidades que afectan la gestión fiduciaria del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, se giran disposiciones a la Gerencia General, a la Subgerencia de Operaciones y al jefe de la Unidad de Fideicomisos, para que solventen en forma oportuna y eficaz las situaciones descritas en este informe.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS
INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN
FIDUCIARIA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Los fideicomisos constituidos con recursos públicos son figuras instrumentales utilizadas por las instituciones como herramientas para la gestión pública, principalmente para la administración de recursos que tienen un propósito específico y el desarrollo de obra pública; por lo que, una gestión fiduciaria en cumplimiento del marco regulatorio aplicable es fundamental para alcanzar el fin público determinado en los contratos de creación de esos fideicomisos.
- 1.2. En calidad de fiduciario, el BPDC gestiona el fideicomiso público 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC creado con el propósito de administrar los recursos del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social; y, el fideicomiso 03-99 BCCR/BPDC para la recuperación de la cartera de crédito del Banco Anglo Costarricense recibida por el Banco Central de Costa Rica en dación de pago en el año 1994. Los activos fideicometidos al 31 de diciembre de 2018 ascendían a ₡12.223,3 millones y ₡26,1 millones, respectivamente.
- 1.3. Así las cosas, la auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias que le son conferidas a la CGR, en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y, 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO

- 1.4. El propósito de la auditoría fue verificar la gestión fiduciaria del BPDC conforme al marco regulatorio aplicable a los fideicomisos constituidos con recursos públicos.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprendió la verificación del cumplimiento del marco regulatorio aplicable a la gestión fiduciaria del BPDC en la administración de fideicomisos constituidos con recursos públicos al 31 de diciembre de 2018, considerando los siguientes elementos:
 - a) **GESTIÓN FIDUCIARIA ADMINISTRATIVA:** aspectos significativos relacionados con la normativa interna de la actividad fiduciaria; estructura organizativa de la unidad y su planificación estratégica y operativa; sistemas de información utilizados; y, administración de riesgos asociados a su gestión.
 - b) **GESTIÓN FIDUCIARIA OPERATIVA:** aspectos significativos correspondientes a la formalización y análisis del negocio fiduciario; remuneración de los servicios; sistema contable y presupuestario; rendición de cuentas; políticas de inversión; y, controles mínimos para la gestión operativa fiduciaria.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron expuestos a los funcionarios de la Unidad de Fideicomisos del BPDC: Jorge Rodríguez Ballesterero, jefe; y, Carlos Marín Cortes, Contador; y, comunicados formalmente a la Máster Magdalena Rojas Figueredo, Gerente General de ese Banco, mediante el oficio DFOE-EC-0445 del 26 de junio de 2019. Dichos criterios se detallan a continuación:
- Código de Comercio, Ley N° 3284, artículos 634 al 636, 643, incisos a), b) y c) del 644, 645, 649, 651, 659 y 660.
 - Ley General de Control Interno, N° 8292, artículo 7, 14, 15 y 16.
 - Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N° 1644, inciso 7 del artículo 116.
 - Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, artículos 1 al 4 y 6.
 - Normas de control interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE, 2.5, 3.1, 4.2 y 5.1.
 - Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada, N° 36948-MP-SP-JP-H-S, artículo 27.
 - Acuerdo SUGEF 33-07 Plan de cuentas para entidades, grupos y conglomerados financieros – homologado, *Cuentas N° 700 cuentas de administración de fideicomisos*.
 - Acuerdo SUGEF 2-10 Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos, artículos 9 y 10.
 - Acuerdo SUGEF 16-16 Reglamento sobre Gobierno Corporativo artículos 13, 14, 26 y 31 al 36.
 - Reglamento sobre procesos de titularización de la SUGEVAL, artículo 16.
 - Contrato del Fideicomiso 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC y sus adendas.
 - Contrato del Fideicomiso 03-99 BCCR/BPDC y sus adendas.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE. Para la verificación del cumplimiento de los aspectos significativos de la gestión realizada por el BPDC sobre los fideicomisos públicos, se utilizó una matriz elaborada con base en el marco regulatorio aplicable, la cual se completó con información recopilada en entrevistas y consultas escritas a funcionarios de ese Banco, procedimientos analíticos y revisión documental.

DEFINICIONES

- 1.8. Los principales conceptos utilizados en la auditoría realizada se detallan a continuación:

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Caja Única	Fondo único a cargo de la Tesorería Nacional, que permite al Estado la administración de recursos mediante la apertura de una o varias cuentas para girar recursos, según lo disponga la ley respectiva, a los órganos y entes de conformidad con sus necesidades financieras según la programación presupuestaria anual.
Apetito de riesgo	Nivel y tipos de riesgos que una entidad está dispuesta a asumir, que han sido aprobados por el órgano de dirección con antelación dentro de su capacidad de riesgo, para alcanzar sus objetivos estratégicos y plan de negocio.
Fideicomiso	Instrumento jurídico que permite al fideicomitente transmitir al fiduciario la propiedad de bienes o derechos para emplearlos en fines lícitos predeterminados en el acto constitutivo.
Fideicomiso Público	Fideicomiso constituido con fondos públicos, según el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494; o bien, por los términos del artículo 14 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131.
Fideicomitente	Persona física o jurídica que transfiere el patrimonio autónomo al fideicomiso.

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Fideicomisario	Persona física o jurídica que recibe los rendimientos del fideicomiso.
Fiduciario	Persona física o jurídica que administra y gestiona el patrimonio autónomo o recursos fideicometidos para la consecución de los fines establecidos en el contrato de fideicomiso.
Perfil de riesgos	Evaluación, en un momento en el tiempo, de la exposición al riesgo de una entidad.
Unidad técnica del proyecto	Unidad especializada contratada por el fiduciario para que le brinde servicios profesionales para el cumplimiento de los fines de creación del fideicomiso

Fuente: CGR, con base en la regulación aplicable a la administración de fideicomisos en el Sector Público.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.9. En el Código de Comercio, Ley N° 3284 se dispone que puede ser fiduciario cualquier persona física o jurídica, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, y que, en el caso de personas jurídicas, su escritura constitutiva debe expresamente capacitarlas para recibir por contrato o testamento la propiedad fiduciaria. En el caso de las entidades bancarias, en la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N° 1644, se les autoriza realizar contratos de fideicomiso, conforme a lo dispuesto en el Código de Comercio y demás normas legales y reglamentarias aplicables.
- 1.10. Al 30 de septiembre de 2018, la CGR identificó la existencia de 50 fideicomisos públicos administrados por Entidades del Sector Financiero¹, para un total de activos fideicometidos de ₡1.873.587,58 millones; 31 de esos fideicomisos tienen como propósito la administración de fondos y 19 la construcción de obra pública. Además, el 22% de esos recursos (₡412.189,3 millones) se encuentran en Caja Única del Estado y el 78% (₡1.461.398,3 millones) gestionados directamente por los fiduciarios.
- 1.11. Por su parte, la Unidad de Fideicomisos del BPDC se encuentra conformada por 12 funcionarios y administra el 1% (₡12.249,4 millones) de los recursos públicos fideicometidos del país a esa fecha mediante el fideicomiso 03-99 BCCR/BPDC creado para la gestión y recuperación de recursos provenientes de la cartera de crédito del Banco Anglo Costarricense recibida por el BCCR en dación de pago en el año 1994²; y, el fideicomiso 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC creado con el propósito de administrar los recursos correspondientes al Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social³, ambos fideicomisos fueron asumidos por el BPDC en el año 1999, bajo la figura de fiduciario sustituto. Posterior a esa fecha el Banco no ha establecido nuevos fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por recursos públicos. Además, el BPDC administra 4 fideicomisos privados que, según indica la Administración, se encuentran en proceso de liquidación.
- 1.12. Cabe señalar, que la Junta Directiva del BPDC solicitó⁴ a la Gerencia General, un análisis integral en relación con el negocio de fideicomisos en ese Banco, por lo que a la fecha de cierre de este estudio, la Administración indica que se encuentra valorando una “Propuesta de Relanzamiento del Negocio de Fideicomisos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal”, siendo esta una acción que se encuentra contemplada en el desarrollo del Plan de Acción de Ingresos por Servicios, vinculado a la planificación del Modelo de Gestión de Negocios 2019-2023.

¹ Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, BPDC, Popular Valores Puesto de Bolsa, S.A., Mutual Cartago Ahorro y Préstamo, Grupo Mutual Alajuela La Vivienda, y Scotiabank de Costa Rica, S.A.

² Artículo 15 de la Ley de Disolución del Banco Anglo Costarricense, N° 7471.

³ Fundamentado en la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662.

⁴ Acuerdo 839, artículo 9, inciso 3 de la Sesión JDN-5597-2018 del 21 de noviembre de 2018.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.13. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude este informe, se efectuó formalmente mediante el oficio DFOE-EC-0728 del 11 de octubre de 2019. La Administración, en oficio GGC-1592-2019 (29372) del 22 de octubre de 2019, realizó observaciones al borrador, las cuales fueron atendidas mediante oficio DFOE-EC-0786 del 01 de noviembre de 2019.

SIGLAS

- 1.14. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
PMPE	Programa Mi Primer Empleo
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NCISP	Normas de control interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE
PRONAMYPE	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social
SUGEFE	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores

Fuente: CGR, elaboración propia.

2. Resultados

GESTIÓN FIDUCIARIA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL SOBRE LOS FIDEICOMISOS CONSTITUIDOS CON RECURSOS PÚBLICOS

- 2.1. De acuerdo con los resultados obtenidos, se determinó que la gestión fiduciaria del BPDC cumple un 51,6% de los criterios de verificación conforme al marco regulatorio aplicable a su desempeño como administrador de fideicomisos constituidos con recursos públicos; lo que refleja que si bien se han realizado esfuerzos para la definición e implementación de mecanismos de control, estos han sido insuficientes y existen debilidades significativas que afectan su gestión, las cual se exponen a continuación:

DEBILIDADES EN LA GESTIÓN FIDUCIARIA ADMINISTRATIVA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

AUSENCIA DE NORMATIVA INTERNA PARA REGULAR LA ACTIVIDAD FIDUCIARIA

- 2.2. El BPDC carece de políticas, reglamentos, disposiciones administrativas u otros documentos similares que permitan la regulación clara y formal de la actividad fiduciaria a cargo de su personal⁵; de manera que no existe claridad ni uniformidad de las reglas que rigen actividades importantes, tales como: apertura, negociación, supervisión y seguimiento de los fideicomisos, fundamentales para el seguimiento oportuno y eficaz de la gestión, responsabilidades y riesgos que asume el fiduciario.
- 2.3. Entre otras, el BPDC no dispone de regulaciones sobre las actividades a ejecutar para cumplir con la fase de negociación y formalización de negocios fiduciarios, que le permita fundamentar técnicamente la decisión de asumir un fideicomiso; en ese sentido, no se ha regulado el contenido de la oferta de los servicios fiduciarios, ni los análisis de viabilidad pertinentes que la respalden.

⁵ Noma 4.1 y 4.2, inciso e) de las NCISP.

Tampoco cuenta con regulaciones que exijan la coordinación de las negociaciones de servicios fiduciarios con otras áreas del Banco, con el objetivo de no comprometer la Institución, su patrimonio y los fines preestablecidos en las cláusulas contractuales.

- 2.4. Cabe mencionar, que en lo relativo a la regulación del proceso de finiquito de los fideicomisos, en febrero de 2019, se formalizó y divulgó una guía para liquidación de fideicomisos, cuyo objetivo es normar los pasos a seguir para un ordenado y sistematizado proceso de cierre de fideicomisos.

INEXISTENCIA DE UNA ESTRUCTURA FORMAL Y DE PERFILES DE PUESTOS DEL PERSONAL A CARGO DE LA UNIDAD FIDUCIARIA

- 2.5. En relación con la estructura y personal de la Unidad Fiduciaria del BPDC, se determinó que no se han definido formalmente las líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otras unidades que conforman la institución⁶; siendo que, de acuerdo con la información suministrada, únicamente se indica de manera general que la Unidad de Fideicomisos pertenece a la División de Operaciones y esta a su vez a la Dirección de Soporte al Negocio de la Sub-Gerencia de Operaciones.
- 2.6. Asimismo, se evidenció que las funciones y responsabilidades del personal de la unidad fiduciaria no se encuentran formalmente definidas⁷, ya que el Manual de Puestos aprobado por la Junta Directiva del BPDC incluye puestos genéricos, sin indicar los roles, requisitos básicos y funcionales de cada puesto de la unidad objeto de estudio.
- 2.7. Cabe indicar, que la definición formal de la estructura de la unidad fiduciaria, con el detalle de líneas de dependencia y coordinación, es de relevancia para el cumplimiento de los objetivos institucionales, la cual debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional, el entorno y los riesgos relevantes. Asimismo, la definición de las competencias y valores requeridos por el personal a cargo de la actividad fiduciaria es fundamental para el desempeño de sus funciones y la operación de las actividades de control respectivas
- 2.8. Al respecto, según se indicó en la sección de generalidades de este informe, actualmente el BPDC administra únicamente dos fideicomisos constituidos con recursos públicos y la Junta Directiva del BPDC solicitó un análisis integral en relación con el negocio de fideicomisos, por lo que a la fecha de cierre de este estudio se valora una propuesta de relanzamiento del negocio fiduciario.

AUSENCIA DE IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RIESGOS DE GESTIÓN FIDUCIARIA

- 2.9. Los mecanismos para la identificación, evaluación y seguimiento de los riesgos de la actividad de una institución son indispensables para su efectivo control y administración; no obstante, la gestión fiduciaria del BPDC no es considerada como parte del perfil, declaración de apetito y planes de mitigación de riesgos del Banco⁸, ya que, según lo indicado por la Administración, la metodología utilizada solo incorpora los principales riesgos de la institución, dentro de los cuales no se encuentra la gestión fiduciaria dado que su participación en el conglomerado se considera como no significativa.
- 2.10. Asimismo, se observó que en el Manual Integral de Riesgos del BPDC, se incorpora la *Metodología para la valoración de riesgos de fideicomisos*; no obstante, no se encuentra implementada y está desactualizada, ya que hace referencia al *Acuerdo SUGEF 13-10*

⁶ Normas 2.4 y 2.5 de las NCISP.

⁷ Norma 2.5.1, 2.5.2. y 2.5.3 de las NCISP.

⁸ Norma 3.3. de las NCISP; artículos 3, 9, 10, 13 y 15 del Acuerdo SUGEF 2-10 Reglamento sobre la Administración Integral de Riesgos; y, artículos 13 y 14 del Acuerdo SUGEF 16-16 Reglamento sobre Gobierno Corporativo.

Reglamento sobre la Gestión del Riesgo de Titularización y de Fideicomisos el cual fue derogado en el año 2015.

DEBILIDADES EN LA FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA DE LA GESTIÓN FIDUCIARIA

- 2.11. Si bien la planificación estratégica y operativa es una herramienta importante de gestión para las instituciones, ya que permite alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios⁹, no existe evidencia de que los objetivos y planes de acción de la Unidad de Fideicomisos del BPDC se encuentren vinculados con la planificación estratégica institucional; asimismo, se determinó que esa unidad no dispone de indicadores de desempeño que permitan monitorear el alcance de los objetivos propuestos para el negocio fiduciario.

INEXISTENCIA DE UNA METODOLOGÍA PARA LA DEFINICIÓN DE LAS TARIFAS DE SERVICIOS DE FIDUCIA

- 2.12. Se determinó que el BPDC no dispone de una metodología para la determinación de las tarifas o comisiones a cobrar por la prestación de servicios de fiducia, que se encuentre formalmente aprobada por los niveles competentes y le permita fundamentar las tarifas que establece.
- 2.13. En el caso de los fideicomisos 03-99 BCCR/BPDC y 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC, se evidenció que no existe una definición técnica que respalde el cálculo de la comisión cobrada por los servicios fiduciarios prestados. Dicha situación, se observa también recientemente, en el año 2016, con la incorporación del patrimonio del PMPE al contrato del fideicomiso 02-99.
- 2.14. Cabe indicar, que la definición de una metodología formal es importante para la estrategia del negocio fiduciario, así como por la transparencia ante sus clientes; además, contribuye a que el monto definido obedezca a elementos técnicos, sea uniforme y susceptible de revisión ante cambios en las condiciones pactadas, en caso de requerirse; todo con el objetivo de que la remuneración establecida satisfaga a ambas partes del negocio¹⁰.

AUSENCIA DE MECANISMOS DE CONTROL PARA LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LA ACTIVIDAD FIDUCIARIA

- 2.15. Los sistemas de información deben favorecer la debida gestión documental institucional, con el fin de que los documentos puedan ser debidamente controlados, almacenados y recuperados de forma oportuna y eficiente, de conformidad con las necesidades institucionales¹¹; sin embargo, se determinó que para la gestión de la información de la actividad fiduciaria del BPDC no se dispone de mecanismos de control para cada una de las etapas del ciclo de vida del fideicomiso, a saber: apertura y negociación, administración y seguimiento y finiquito; consecuentemente, para el caso de los fideicomisos analizados no se dispone de expedientes específicos y únicos, incluso en el caso de la documentación relacionada con el PMPE de reciente constitución.

DEBILIDADES EN LA GESTIÓN FIDUCIARIA OPERATIVA DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS 03-99 BCCR/BPDC Y 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC

CARENCIA DE PROCESOS FORMALES PARA LA APERTURA, NEGOCIACIÓN, FORMALIZACIÓN Y CONTINUIDAD DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

- 2.16. La fase de apertura y negociación de los fideicomisos comprende acciones previas que debe efectuar el fiduciario antes de asumir su administración, relacionadas, con la viabilidad del negocio (capacidad instalada, financiera, legal y riesgos); definición de requisitos según su naturaleza; así como elementos técnicos y recursos para la administración, seguimiento y control¹².

⁹ Artículo 645 del Código de Comercio; y, normas 4.5 y 4.5.2 de las NCISP.

¹⁰ Artículo 645 del Código de Comercio, y, normas 4.1. y 4.5.4 de las NCISP.

¹¹ Normas 4.4. y 5.4. de las NCISP.

¹² Normas 4.1 y 4.2, inciso e) de las NCISP.

- 2.17. Sobre el particular, se determinó que el BPDC no dispone del análisis sobre la viabilidad financiera y técnica de los fideicomisos 03-99 BCCR/BPDC y 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC considerando el patrimonio del PMPE; ni de los posibles riesgos asociados a estos negocios.
- 2.18. Sobre esta situación, la Unidad de Fideicomisos del BPDC indica que se debe a que esos fideicomisos fueron trasladados al BPDC desde el año 1999, bajo la figura de *Convenio por Sustitución de Fiduciario*, por lo cual el Banco asumió las unidades técnicas y su personal en las condiciones inicialmente definidas por el anterior fiduciario; asimismo, respecto al patrimonio del PMPE incluido en el contrato del fideicomiso 02-99 en el año 2016, no se evidenciaron los motivos para la omisión de los análisis en comentario, lo cual demuestra que la debilidad persiste. Cabe indicar, que dichas justificaciones no eximen al fiduciario de su obligación de velar continuamente por la viabilidad en el tiempo de los citados fideicomisos.
- 2.19. Por su parte, la formalización del negocio se materializa en los términos del contrato, los cuales deben contener los elementos esenciales en forma precisa, lo que es fundamental para la efectiva gestión del fideicomiso¹³; no obstante, se determinó que los contratos firmados por el BPDC no contienen las obligaciones y derechos del fideicomitente, ni disponen en forma expresa la fecha del cierre contable; creando un vacío en las reglas que rigen la relación contractual.
- 2.20. Adicionalmente, en el contrato del Fideicomiso 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC se convino que éste se registrará, además, por las disposiciones jurídicas contenidas en los Decretos Ejecutivos relacionados con el PRONAMYPE y en convenios que al respecto haya suscrito y suscriba el MTSS, situación que persiste en la II adenda a dicho contrato relativa al PMPE.
- 2.21. Al respecto, si bien el fideicomiso se constituye para el cumplimiento de los fines determinados en el acto constitutivo y es comprensible que con el transcurso del tiempo las necesidades del fideicomiso varíen, por lo que algunas de las disposiciones del acto constitutivo se deban adecuar a la realidad, dichas modificaciones deben ser consensuadas entre el fideicomitente y el fiduciario; no obstante, en ese caso el BPDC suscribió un contrato aceptando que mediante decretos ejecutivos se establezcan regulaciones unilaterales por parte del fideicomitente, que serían de cumplimiento obligatorio sin la posibilidad de que el fiduciario pueda objetarlas
- 2.22. Cabe destacar, que aunque ese tipo de condiciones pueden dar agilidad a la gestión fiduciaria, representan un eventual riesgo para esa gestión, ya que se otorga el poder al fideicomitente para que varíe el contrato de forma unilateral, creando inseguridad jurídica, puesto que se podrían incluir, disposiciones u obligaciones que hacen más onerosa la gestión e incluso funciones que el fiduciario no puede cumplir porque no cuenta con la capacidad necesaria. Al respecto, se determinó que la emisión por parte del MTSS, del Decreto Ejecutivo N° 36243 del 17 de junio de 2010, materializó la situación comentada, por cuanto se conformó un Comité Especial del Fideicomiso, diferente al establecido inicialmente en el contrato.

DEFICIENCIA EN LA VALORACIÓN DE LAS UNIDADES TÉCNICAS DE PROYECTOS

- 2.23. Las unidades técnicas de proyectos de los fideicomisos se establecen con el fin de contribuir con el logro del fin público perseguido; y, el fiduciario, como responsable de la administración de los recursos fideicometidos, debe ejercer el control correspondiente sobre esas unidades para atender adecuadamente los compromisos que le corresponden¹⁴.
- 2.24. No obstante, no se evidencia que el BPDC realice una valoración periódica de las unidades técnicas de los fideicomisos 03-99 BCCR/BPDC y 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC con el fin de determinar si su estructura es la necesaria para atender los compromisos derivados de la ejecución, control, fiscalización y supervisión continua de los compromisos de los fideicomisos.

¹³ Artículo 635 y 644 del Código de Comercio; y, norma 4.1. de las NCISP.

¹⁴ Artículo 644, inciso c) y 645 del Código de Comercio; y, norma 4.1, 4.51. y 4.5.2 de las NCISP.

Cabe indicar, que para el Fideicomiso 03-99 a partir de diciembre de 2018, debido a que la baja probabilidad de recuperación de la cartera de crédito fideicometida, se plantea al Comité Especial del Fideicomiso las opciones de finiquitarlo o mantenerlo con una Unidad Técnica con una estructura menor; sin embargo, antes de esa fecha, cuando se asumió el fideicomiso en 1999, ni en los años siguientes, se efectuaron valoraciones sobre el particular.

- 2.25. Por otra parte, en lo que concierne al patrimonio del PMPE incorporado al Fideicomiso 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC en el año 2016, cabe indicar que para su administración, en el contrato se definió que debe existir una unidad técnica compuesta por funcionarios del MTSS, en su rol de fideicomitente y nombrados por éste, cuyas funciones y responsabilidades serán definidas también por ese Ministerio; no obstante, no se evidenció el análisis por parte del fiduciario sobre las implicaciones y alcances de sus responsabilidades respecto a esta estructura.
- 2.26. En ese sentido se determinó que el control que, de acuerdo con el contrato, debe ejercer el fiduciario en la apertura, mantenimiento y seguimiento a los expedientes de las empresas del PMPE, no se realiza por cuanto, según indicó la Unidad de Fideicomisos del BPDC “... *la responsabilidad real y práctica recae exclusivamente en la Unidad Técnica de Mi Primer Empleo, debido a que el fiduciario no cuenta con los insumos para elaborar dichos expedientes*”; situación que evidencia las posibles limitaciones derivadas de las estructuras de fideicomiso asumidas contractualmente por el Banco, sin los análisis pertinentes para determinar su conveniencia de cara a los compromisos asumidos.

DEBILIDADES EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LA GESTIÓN FIDUCIARIA DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

- 2.27. La rendición de cuentas del fiduciario, en función de su desempeño en la administración de los recursos públicos que le son confiados, es fundamental para su imagen y credibilidad, así como para el efectivo cumplimiento de los objetivos definidos para los fideicomisos¹⁵; sin embargo, se determinó que el BPDC no emite informes relacionados con el cumplimiento de los objetivos de los fideicomisos 03-99 BCCR/BPDC y 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC, mediante los cuales se advierta sobre situaciones específicas de la gestión de los recursos, así como el costo-beneficio de mantener el patrimonio bajo la figura del fideicomiso.
- 2.28. En el caso del fideicomiso 03-99 BCCR/BPDC, no se evidenció la emisión de informes relacionados con el costo-beneficio del cumplimiento del objetivo del fideicomiso, indicando las implicaciones de mantener dicha figura para administrar una cartera que se encuentra estimada en su totalidad; situación que debió ser objeto de análisis por parte del fiduciario con el fin de buscar alternativas razonables para la toma de decisiones respecto al fideicomiso en forma oportuna, en función de lo establecido en el Código de Comercio.
- 2.29. En relación con el patrimonio del PMPE incorporado en el fideicomiso 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC, se observa que, según los estados financieros con corte al 31 de diciembre de 2018, existían saldos en las cuentas de disponibilidades por ₡1.179,5 millones, los cuales constituían el 100% del activo administrado; no obstante, en ese periodo solo se ejecutaron ₡56,9 millones que fueron transferidos a los patronos participantes del programa, lo que evidencia que el fiduciario ha movilizad poco recursos para cumplir con el fin de los recursos fideicometidos, que tuvieron un costo de administración para el fideicomitente de ₡16,7 millones durante ese año.

¹⁵ Artículo 644, inciso c) y 645 del Código de Comercio; inciso iii) del artículo 31.6 del Acuerdo SUGEF 16-16 Reglamento sobre Gobierno Corporativo.

RIESGO DE PÉRDIDAS EN LA GESTIÓN DEL FIDEICOMISO 03-99 BCCR/BPDC

- 2.30. Del análisis del fideicomiso 03-99 BCCR/BPDC constituido con el propósito de recuperar la cartera de crédito por un monto de ₡1.724,5 millones, entregada al BCCR en dación de pago por la Junta Liquidadora del Banco Anglo Costarricense conforme lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 7471, se determinó que la condición actual de ese fideicomiso no es rentable, lo cual provoca que el BCCR deba trasladar recursos para cubrir el faltante de liquidez del patrimonio del fideicomiso para poder operar; e incrementa la probabilidad de pérdidas tanto para el BPDC como para el BCCR, según se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3 PÉRDIDAS EN LA GESTIÓN DEL FIDEICOMISO 03-99 BCCR/BPDC

Recuperación de cartera periodo 1999-2009	₡1.628,6 ^{1/}
Devoluciones de recuperación de cartera por falta de liquidez 2014-2018	₡895,0
Recuperación neta	₡733,6

Nota 1/ Estos recursos representaban un 94,4% de la cartera total por recuperar.

Fuente: CGR, con base en los estados financieros del fideicomiso al 31 de diciembre de 2018.

- 2.31. La situación descrita se origina debido a que la cartera de crédito pendiente de recuperar se encuentra en su totalidad en cobro judicial, lo que ha generado que desde el año 2010 y hasta la fecha, el resultado neto de las entradas y salidas de efectivo por la operación del Fideicomiso ha resultado negativo; es decir, los ingresos, incluyendo ventas de bienes inmuebles adjudicados, han resultado insuficientes para cubrir los gastos corrientes, por lo que el BCCR no ha recibido recursos por concepto de recuperación de cartera desde esa fecha.
- 2.32. Además, ha provocado que desde el año 2014, el BPDC en su calidad de fiduciario se haya visto obligado a solicitar al BCCR 12 devoluciones de las recuperaciones netas ya transferidas, con fundamento en la cláusula décima primera¹⁶ del contrato vigente, por un monto total de ₡895 millones durante los años 2014 y 2018, con lo cual el neto de recuperación registrado por el BCCR disminuyó a ₡733,6 millones al 31 de diciembre de 2018.
- 2.33. Aunado a lo anterior, según el informe N° AIRI-12-2018 de la Auditoría Interna del BPDC, en los últimos años los ingresos que el BPDC ha recibido por concepto de servicios administrativos del Fideicomiso han sido insuficientes para cubrir las responsabilidades legales que asume como fiduciario, cuyo costo directo es de aproximadamente ₡9,6 millones anuales, monto que debe financiar con ingresos anuales aproximados de ₡2,7 millones, según los últimos veintiocho meses.
- 2.34. Las situaciones descritas anteriormente se originan en que la incursión del Banco en el negocio fiduciario es escasa y no ha mostrado crecimiento a lo largo de dos décadas, lo cual ha implicado un rezago en el desarrollo e implementación de mecanismos de control y prácticas de gestión, necesarias para el establecimiento de un marco regulatorio claro y robusto para la prestación del servicio. A la fecha de cierre de este estudio, el BPDC administra únicamente dos fideicomisos constituidos con recursos públicos, asumidos bajo la figura de fiduciario sustituto desde hace aproximadamente 20 años y cuatro fideicomisos privados en proceso de finiquito, lo cual denota la exigua actividad en el negocio de fiducia de la entidad.
- 2.35. Como resultado de lo indicado, la administración de los recursos públicos fideicometidos de forma eficiente, eficaz y razonable que corresponde ejercer al BPDC en su rol de fiduciario, se ve limitada lo que se refleja en las debilidades identificadas y descritas en este informe, las cuales de no corregirse pueden incidir de manera adversa en la consecución de los objetivos de los fideicomisos.

¹⁶ “En el evento que no exista liquidez en el patrimonio fideicometido dichos gastos deberán ser cubierto por el Fideicomitente y/o el Fideicomisario, mediante los respectivos aportes al Fideicomiso”

3. Conclusiones

- 3.1. De acuerdo con los resultados obtenidos, se determinó que la gestión fiduciaria del BPDC cumple un 51,6% de los criterios de verificación conforme al marco regulatorio aplicable a su desempeño como administrador de fideicomisos constituidos con recursos públicos; lo que refleja que, si bien se han realizado esfuerzos para la definición e implementación de mecanismos de control, estos han sido insuficientes y existen debilidades significativas que afectan su gestión.
- 3.2. Las debilidades se relacionan con la ausencia de normativa interna que regule y oriente las actividades de la unidad fiduciaria, así como deficiencias de los mecanismos de control para la administración de riesgos fiduciarios, planificación estratégica y operativa, monitoreo del cumplimiento de objetivos de los fideicomisos, supervisión y control de las unidades de proyectos, rendición de cuentas, entre otras; las cuales se originan en una incursión fiduciaria que no ha mostrado crecimiento a lo largo de dos décadas, lo que ha implicado un rezago en la definición e implementación de controles y sanas prácticas de gestión necesarias para un marco regulatorio robusto en la prestación de ese servicio.
- 3.3. Por lo anterior, y en vista de que el BPDC se encuentra valorando el relanzamiento del negocio fiduciario, es imprescindible que considere las situaciones descritas en este informe, con el fin de sentar las bases para el fortalecimiento de esa actividad, si la decisión a tomar es continuar con dicho negocio, con el propósito de promover una gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos fideicometidos.

4. Disposiciones

- 4.1. 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° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los "Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría", emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015.
- 4.3. La CGR 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.

A LA MÁSTER MAGDALENA ROJAS FIGUEREDO GERENTE GENERAL DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, oficializar e implementar acciones inmediatas respecto al fideicomiso 03-99 BCCR/BPDC, considerando que su condición actual no es rentable e incrementa la probabilidad de pérdidas tanto para el BPDC como para el BCCR. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 28 de febrero de 2020 una certificación donde se acredite la definición y oficialización de las acciones requeridas; y otra certificación a más tardar el 31 de agosto de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.30 al 2.35).

- 4.5. Definir, oficializar e implementar las líneas de dependencia y coordinación de la Unidad de Fideicomisos del BPDC y los perfiles de puestos de sus funcionarios, de manera tal que se precise la organización formal de esa unidad, la relación entre las diferentes unidades internas y los requerimientos básicos y funcionales de cada puesto. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo de 2020 una certificación donde se acredite la definición y oficialización de la estructura y perfiles de puestos requeridos; y otra certificación a más tardar el 30 de junio de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.1 al 2.8).
- 4.6. Actualizar, oficializar e implementar la metodología de riesgo del negocio fiduciario que se encuentra definida en el Manual Integral de Riesgos del BPDC, con el fin de que se identifiquen, evalúen y de seguimiento a todos los riesgos generados por la gestión fiduciaria y que podrían impactar el cumplimiento de objetivos del Banco. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de abril de 2020 una certificación donde se acredite la actualización y oficialización de la metodología requerida; y otra certificación a más tardar el 30 de septiembre de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.9 y 2.10).

AL MÁSTER GERARDO ABARCA MONGE SUBGERENTE GENERAL DE OPERACIONES DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Definir, oficializar e implementar los mecanismos de control que permitan la vinculación y seguimiento de los objetivos operativos y los respectivos planes de acción para el negocio fiduciario del BPDC, los cuales deben alinearse con la planificación estratégica institucional. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo de 2020 una certificación donde se acredite la definición y oficialización de los mecanismos de control requeridos; y otra certificación a más tardar el 29 de mayo de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafo 2.11).

AL MÁSTER JORGE RODRÍGUEZ BALLESTERO JEFE DE LA UNIDAD DE FIDEICOMISOS DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.8. Definir, oficializar e implementar la normativa interna que permita regular la gestión fiduciaria del BPDC, considerando los aspectos relacionados con las fases de apertura, negociación, supervisión y seguimiento de los fideicomisos. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 29 de mayo de 2020 una certificación donde se acredite la definición y oficialización de los mecanismos de control requeridos; y otra certificación a más tardar el 31 de agosto de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.1 al 2.35).
- 4.9. Definir, oficializar e implementar la metodología para la determinación de tarifas y comisiones por servicios fiduciarios. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 28 de febrero de 2020 una certificación donde se acredite la definición y oficialización de los mecanismos de control requeridos; y otra certificación a más tardar el 30 de junio de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.12 a 2.14).

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Licda. Sandra Quirós Madriz
Fiscalizadora

G: 2018000077-1