

INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00012-2022

14 de diciembre, 2022

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
ACERCA DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA
DE LA COMPAÑÍA NACIONAL
DE FUERZA Y LUZ, S.A.**

2022

CONTENIDO

1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
2. Resultados	7
PESE A PRÁCTICAS PARA MEJORAR SU SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, LA CNFL S.A. PRESENTA DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE SUS FINANZAS	7
DEBILIDADES EN LA ROTACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL VINCULADO A LA GESTIÓN FINANCIERA	14
3. Conclusiones	16
4. Disposiciones	17
A LAURA MONTERO RAMÍREZ, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL A.I. DE LA CNFL S.A., O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	17
FIGURAS	
Figura n.º1. Dimensiones de capacidad de gestión financiera	6
Figura n.º2. Prácticas de gestión financiera implementadas por la CNFL, S.A.	8
Figura n.º3. Renegociación de pasivos	10
Figura n.º4. Gasto por provisión de prestaciones legales del 2018-2021 de la CNFL, S.A	11
Figura n.º5. Utilidad Neta antes de Otros Resultados Integrales de la CNFL, período 2017 al 2021	12

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo determinar si la capacidad de gestión financiera de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL, S.A.) cumple con el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, en procura de mejorar el desempeño institucional y generar valor público. El período analizado comprendió del 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2021.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera es trascendental para que las instituciones públicas orienten los recursos financieros a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, mediante la prestación de servicios eficientes y eficaces; a la vez que generan información financiera fiable y oportuna para la toma de decisiones y rendición de cuentas. En el caso de la CNFL, S.A. este tema es estratégico al considerar que según su información financiera y fiscalizaciones previas de la Contraloría General, esta entidad desde el 2014 ha reportado pérdidas en sus Estados Financieros, debido, entre otros aspectos, a su nivel de endeudamiento y la ejecución de proyectos no rentables.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que la CNFL, S.A. ha implementado acciones con el fin de superar sus brechas de sostenibilidad financiera. Al respecto, su planificación se encuentra vinculada con los objetivos estratégicos del Grupo ICE, mediante la “Estrategia empresarial 2019-2023”; además, ha establecido planes financieros institucionales y una hoja de ruta para la sostenibilidad financiera. Su plan financiero incluye proyecciones de flujo de caja de corto y mediano plazo, planes de tratamiento para diversos riesgos como liquidez, crédito, tasas de interés, tipo de cambio y endeudamiento; a la vez que cuenta con un marco para la gestión de riesgos y ha implementado procedimientos para la gestión presupuestaria y financiera.

También ha definido mediante su Código de Gobierno Corporativo los controles referentes a los niveles de riesgo, prevención, gestión de conflictos de intereses, transparencia en la rendición de cuentas, asignación de funciones y responsabilidades, con el propósito de favorecer el control de las operaciones y el proceso de toma de decisiones por parte de los Órganos de Dirección y de la Alta Gerencia.

Estas acciones de mejora en la capacidad de gestión financiera han favorecido a que la CNFL S.A. obtenga mejores resultados en algunos de sus indicadores de sostenibilidad financiera durante el periodo 2020 - 2021. Por ejemplo, según datos de los estados financieros auditados de la Compañía, la relación del activo corriente y pasivo corriente aumentó de 0,49 en 2020 a 0,89 en 2021, mejorando la capacidad de cubrir los compromisos de corto plazo.

Por otra parte, la CNFL, S.A. ha reestructurado deuda por un monto total de ₡118.000 millones, lo cual le permitió cancelar pasivos a corto plazo, reducir los gastos por diferencias de tipo de cambio y disminuir gastos por intereses y comisiones. No obstante, el aumento de su deuda de largo plazo en ₡29.069 millones (₡148.350 millones en 2020 a ₡177.419 millones en 2021) para mejorar sus condiciones financieras de corto plazo, podría implicar una potencial limitación en su capacidad de inversión en respuesta a las nuevas

necesidades del mercado; pues aumentó la relación entre la deuda a largo plazo y el patrimonio de 0,36 en 2020 a 0,51 en 2021, así como su nivel de endeudamiento de 34,7% en 2020 a 40,1% en 2021. En esas condiciones, el gasto financiero disminuyó de 19,8% en 2020 a 13,9% en 2021, pero continúa siendo muy alto en relación al total de gastos de la Compañía, pues el resultado se encuentra por arriba de la media de la industria de 5%.

Además, se vieron aumentados sus gastos operativos de ₡81.387 millones en 2020 a ₡91.558 millones en 2021, principalmente por el aumento de la cuenta de “Otros gastos operativos”, relacionados al gasto por provisión de prestaciones legales, el cual pasó de ₡802 millones en 2020 a ₡8.152 millones en 2021; en razón de que la CNFL, S.A procedió a reconocer a los funcionarios ya pensionados y a los que consolidaran ese derecho, un tope de 20 años de cesantía en lugar de 12 años, sobre la base del artículo 100 de la Convención Colectiva. Este aumento en el total de gastos operativos, sumado a la caída de ingresos de la Compañía en un 15% en relación con 2020, ocasionó que se tuviera una pérdida neta en 2021 de ₡12.195 millones.

A su vez, procede señalar que la CNFL, S.A. no ha accionado lo correspondiente para anular el citado artículo 100, pese a las manifestaciones categóricas emitidas por la Sala Constitucional para que procediera a interponer una acción ante las dudas de la propia Compañía con respecto a la constitucionalidad de ese artículo. Tampoco se ha renegociado la norma convencional, pese a que esta fue denunciada desde hace más de cinco años. Dada la relevancia e impacto del tema la Contraloría General interpondrá la acción judicial correspondiente.

La circunstancia en la que se encuentra la Compañía le obliga a mantenerse vigilante de sus operaciones, para accionar sobre variables de incidencia en su sostenibilidad financiera, en términos de liquidez, endeudamiento, solvencia y rendimiento, tales como situaciones económicas adversas o cambiantes y otros riesgos del entorno; principalmente considerando que la Compañía ha mantenido pérdidas en 4 de los últimos 5 años y que por ejemplo, en cuanto a sus indicadores financieros, la capacidad de los ingresos corrientes para la atención del servicio de la deuda (amortización e intereses), desmejoró de 16% en 2020 a 25,1% en 2021.

Por otra parte, se encontraron oportunidades de mejora en cuanto a que la Compañía no efectúa una rotación de labores entre el personal disponible para la atención de gestiones de carácter financiero, de acuerdo con los riesgos identificados, la disponibilidad de personas en cada perfil de puestos, las funciones asignadas y las cargas de trabajo. Además, no ha desarrollado un programa de capacitación institucional que garantice la actualización permanente en el desempeño de los procesos y funciones del personal en relación con la gestión financiera.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones a la Gerente General de la CNFL, S.A. para que implemente un mecanismo de mediano plazo para el control del endeudamiento a largo plazo, los gastos operativos y financieros, dimensionando los riesgos estratégicos asociados que le permitan reaccionar ante cambios en el entorno y asegurar la sostenibilidad financiera. Además, de la implementación de un mecanismo de rotación de labores de personal y la implementación de un programa de capacitación orientado al proceso de gestión financiera de la Compañía.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO SOSTENIBLE**

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DE LA COMPAÑÍA NACIONAL
DE FUERZA Y LUZ, S.A. (CNFL S.A.)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó de conformidad con las competencias conferidas a la Contraloría General de la República (CGR) en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. El fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera es vital para el funcionamiento de las organizaciones públicas, para planificar, organizar, dirigir, controlar, monitorear y coordinar el manejo de los recursos financieros.

OBJETIVO

- 1.3. Determinar si la capacidad de gestión financiera de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL S.A.) cumple con el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, en procura de mejorar su desempeño y generar valor público.

ALCANCE

- 1.4. El periodo evaluado comprende entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021 y comprendió la verificación del cumplimiento de prácticas para mejorar la capacidad de gestión financiera pública, relacionadas con las dimensiones de estrategia y estructura, liderazgo y cultura, procesos e información, así como competencias y equipos.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.5. Los criterios de auditoría fueron presentados en reunión sostenida por videoconferencia mediante la plataforma Meet de Google, el 4 de julio de 2022, con la participación de los señores Víctor Solís Rodríguez Gerente General, y el Sr. Juan Manuel Casasola Vargas, Director de la Dirección de Administración y Finanzas; Sr. Mauricio Villalobos Campos, Jefe Unidad Administración Financiera Contable; Sr. Luis Alonso Rodríguez, Jefe Unidad

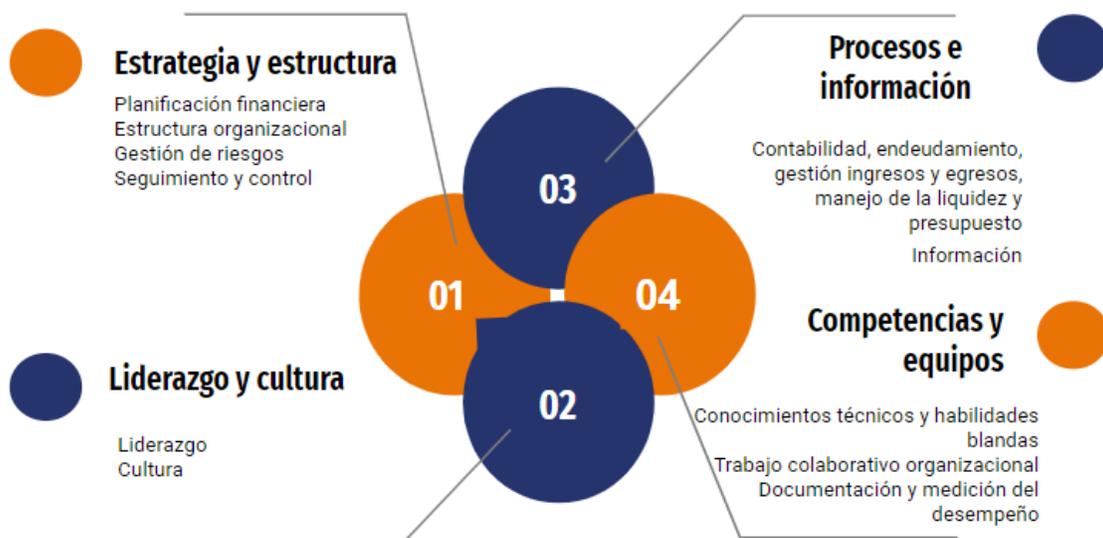
Auditoría Procesos Administrativos, Financieros y Técnicos; y el Sr. Juan Carlos Bolaños, Jefe del Área Auditoría de Procesos de Dirección, Gestión de Recursos y de Mejora. Además estuvo presente la Sra. Cora Marina Salazar Valenzuela, Auditora Interna. Estos criterios se comunicaron formalmente a la Compañía mediante el oficio n.º DFOE-SOS-0276 del 12 de julio de 2022.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. 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 establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- 1.7. Para el desarrollo de la presente auditoría se aplicó la herramienta de fiscalización de la capacidad de gestión financiera pública derivada del marco de criterios para su fiscalización, elaborado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, con fundamento en el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables. Las dimensiones de capacidad de gestión consideradas en esa herramienta se presentan seguidamente.

Figura n.º1

Dimensiones de capacidad de gestión financiera



- 1.8. Además, se analizaron los indicadores financieros de la CNFL, S.A., relacionados a liquidez, estructura del endeudamiento, solvencia y rendimiento.

GENERALIDADES ACERCA DE LA CNFL, S.A.

- 1.9. La Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL S.A.) distribuye y comercializa la energía eléctrica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica y según el artículo 5 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, Ley n.º 8660, pertenece al Instituto Costarricense de Electricidad. La

Compañía fue fundada mediante el Contrato Ley n.º 2 denominado “Contrato Eléctrico” del 8 de abril de 1941 (modificado a través de la Ley n.º 4197 del 20 de septiembre de 1968 y de la Ley N° 4977 del 19 de mayo de 1972).

- 1.10. De acuerdo con su estructura organizativa, se encuentra constituida por un Consejo de Administración, una Gerencia General y las siguientes cinco Direcciones: Comercialización, Distribución, Estrategia y Desarrollo del Negocio, Generación y Administración y Finanzas; las cuales son responsables de guiar las operaciones para el alcance de los objetivos, así mismo, las Direcciones están conformadas por Unidades, Áreas y Procesos.
- 1.11. En la estructura programática contenida en los planes operativos empresariales 2020 y 2021, la CNFL, S.A. posee dos programas, el de operación y el de inversión. El primero incluye los recursos financieros necesarios para mantener la operación normal de la empresa, que cuenta con un presupuesto para 2021 de ₡304.016,4 millones; por otra parte, el programa de inversión incluye los recursos monetarios que se aplicarán en el desarrollo de proyectos de inversión, mejoras en subestaciones y plantas generadoras, desarrollo de sistemas de información, construcción de obra civil y otros, con un presupuesto de ₡11.752,9 millones en 2021.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.12. El borrador del informe se remitió a la Gerente General a.i de la CNFL S.A., mediante oficio n.º 22220 (DFOE-SOS-0510) del 07 de diciembre de 2022. Al respecto, mediante oficio n.º 2001-1559-2022 del 13 de diciembre de 2022, se recibieron las observaciones por parte de la Administración.
- 1.13. Además, en reunión de 12 de diciembre de 2022, se presentaron los resultados de la auditoría a los funcionarios de la CNFL, S.A, Sra. Laura Montero Ramírez, en su condición de Gerente General a.i; Juan Manuel Casasola Vargas, Jefe Dirección Administración y Finanzas; Mauricio Villalobos Campos, Jefe de Administración Financiero y Contable y el Sr. Adrin Arroyo Ocampo, Asistente Gerencial. Asimismo, estuvo presente la Sra. Cora Marina Salazar Valenzuela, Auditora Interna y el Sr. Jose Joaquín Rojas Solano, funcionario de la Auditoría Interna.

2. Resultados

PESE A PRÁCTICAS PARA MEJORAR SU SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, LA CNFL S.A. PRESENTA DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE SUS FINANZAS

- 2.1. La sostenibilidad financiera tiene como propósito que las instituciones procuren la disponibilidad de recursos financieros estables y suficientes, tanto en el corto como en el largo plazo para cubrir sus costos totales y asegurar que éstas sean administradas eficientemente para lograr sus objetivos institucionales y asegurar la continuidad en la prestación de los servicios¹.

¹ Informe de seguimiento de gestión sostenibilidad financiera para la continuidad de los servicios públicos críticos ante la emergencia sanitaria DFOE-EC-SGP-00002-2020. pág n.º 4.

- 2.2. Con los resultados obtenidos de la herramienta de fiscalización, se determinó que la CNFL S.A. ha implementado una serie de acciones para mejorar su capacidad de gestión financiera, con el fin de superar brechas de sostenibilidad financiera, las cuales se resumen en la siguiente figura:

Figura n.º2

Prácticas de gestión financiera implementadas por la CNFL, S.A.



Fuente: Elaboración propia CGR.

- 2.3. Entre las acciones identificadas se encuentra la alineación de su planificación con el Grupo ICE, mediante la “Estrategia empresarial 2019-2023”, la cual contiene planes financieros institucionales y una hoja de ruta 2021-2022, con acciones específicas para la sostenibilidad financiera de la Compañía.
- 2.4. Además, dispone de un marco para la gestión de riesgos y un plan financiero que incluye proyecciones del flujo de caja de corto y mediano plazo, así como planes de tratamiento para los riesgos que la Compañía ha identificado. Asimismo, ha definido Políticas de Gobierno Corporativo con el propósito de favorecer el control de las operaciones y el proceso de toma de decisiones por parte de los Órganos de Dirección y de la Alta Gerencia. También dispone de políticas acerca de la transparencia, acceso de la información pública, confidencialidad de la información, así como, de manuales y fichas de procesos para la elaboración de informes de ejecución de la estrategia financiera.
- 2.5. Por otra parte, ha desarrollado e implementado un marco documental para los procesos de gestión financiera, de forma que se dispone de procedimientos para la formulación y modificación presupuestarias, así como de manuales de políticas y bases contables actualizados, que según la Compañía, son congruente con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). También dispone de procedimientos para la recepción, revisión, análisis y generación de reporte de ingresos diarios, administración del flujo de caja y para las proyecciones financieras.
- 2.6. No obstante lo anterior, la CNFL S.A. sigue evidenciando oportunidades de mejora para su sostenibilidad financiera, como las que se desarrollan seguidamente.

CNFL S.A SE ENDEUDA A LARGO PLAZO PARA PAGAR DEUDA DE CORTO PLAZO

- 2.7. La CNFL S.A., como parte de su Estrategia Empresarial, planteó en la Hoja de ruta financiera la renegociación de pasivos. Esto implicó un análisis de las deudas² que mantenía con diferentes entidades y el planteamiento de la reestructuración de la deuda a corto y mediano plazo. Para ello, obtuvo nuevos créditos a largo plazo, con el Banco Popular por ₡38.600 millones, a fin de cancelar pasivos corrientes con el ICE y el Banco Popular, así como otras operaciones con Scotiabank, Banco Interamericano de Costa Rica S.A. y cuentas por pagar con el ICE. Con estas medidas en 2021 se logró bajar la deuda de corto plazo en ₡29.619 millones, lo que representó una disminución del 81,4% con respecto al 2020.
- 2.8. Además, adquirió un nuevo crédito con el BCR por ₡51.800 millones, con el propósito de colonizar una parte de la deuda en dólares por un total de ₡20.168 millones y renegociar bajo nuevas condiciones con el mismo BCR un crédito en colones por ₡31.632 millones. Asimismo, renegóció un crédito con el BNCR para pasar a colones un anterior crédito en dólares, por un monto total de ₡27.600 millones. Dicha reestructuración de créditos le permitió a la Compañía reducir su endeudamiento en dólares, el cual pasó de representar un 40% del total de deudas en 2020, a un 11% del total de 2021.
- 2.9. Mediante el endeudamiento de largo plazo y la colonización de deuda, la Compañía reestructuró un monto total de ₡118.000 millones, un 64% del total de las obligaciones crediticias. Esto permitió reducir los gastos por diferencias de tipo de cambio en un 49,9% en relación con 2020 (₡5.002 millones en 2020 a ₡2.534 millones en 2021), así como disminuir sus gastos por intereses y comisiones en un 18,8% en comparación con 2020 (₡15.411 millones en 2020 a ₡12.468 millones en 2021).
- 2.10. En la siguiente figura se detallan las operaciones de deuda realizadas mediante la renegociación de pasivos en 2021:

² Análisis financiero: renegociación de pasivos BNCR y BCR e Informe crédito Banco Popular

Figura n.º3

Renegociación de pasivos



Fuente: Elaboración CGR, con datos de la CNFL, S.A

- 2.11. Lo anterior, si bien le ha permitido a la Compañía tener una mayor capacidad de hacer frente a sus obligaciones de corto plazo, ha ocasionado que se aumente el endeudamiento a largo plazo en ₡29.069 millones (₡148.350 millones en 2020 a ₡177.419 millones en 2021), con lo cual la razón de endeudamiento a largo plazo pasó de 0,36 en 2020 a 0,51 en 2021.
- 2.12. Además, aunque el indicador del gasto financiero disminuyó de 19,8% en 2020 a 13,9% en 2021, debido a las decisiones tomadas en relación con la renegociación de deuda, dicho gasto continúa siendo muy alto en relación al total de gastos de la Compañía, pues el resultado se encuentra por arriba de la media de la industria de 5%.

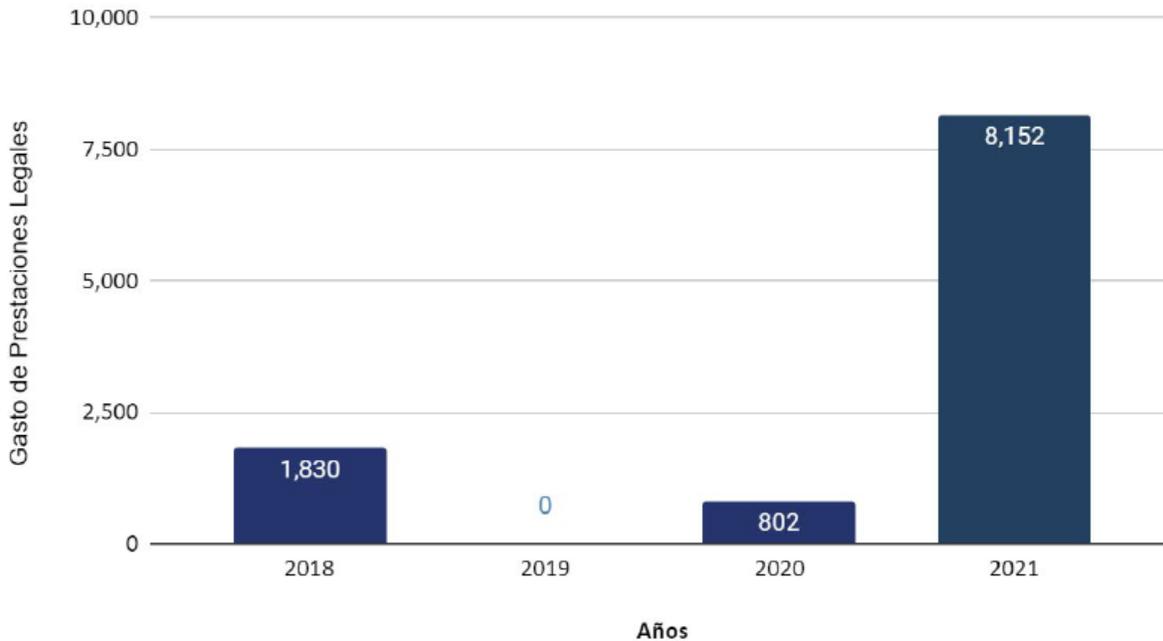
PROVISIÓN DE CESANTÍA AUMENTA LOS GASTOS OPERATIVOS SIGNIFICATIVAMENTE

- 2.13. La Compañía ha tomado algunas medidas para reducir sus gastos operativos; sin embargo, en el período 2021, estos aumentaron de ₡81.387 millones en 2020 a ₡91.558 millones. Esto debido al incremento de la cuenta de Otros gastos operativos, relacionados al gasto por provisión de prestaciones legales, la cual pasó de ₡802 millones en 2020 a ₡8.152 millones en 2021, en razón de que la CNFL procedió a reconocer a los funcionarios ya pensionados y a los que consolidaran ese derecho, un tope de 20 años, sobre la base del artículo 100 de la Convención Colectiva.
- 2.14. A continuación se detalla el comportamiento del Gasto por provisión de prestaciones legales la Compañía en los últimos 4 años en:

Figura n.º4

Gasto por provisión de prestaciones legales del 2018-2021 de la CNFL, S.A.

Expresado en millones de colones



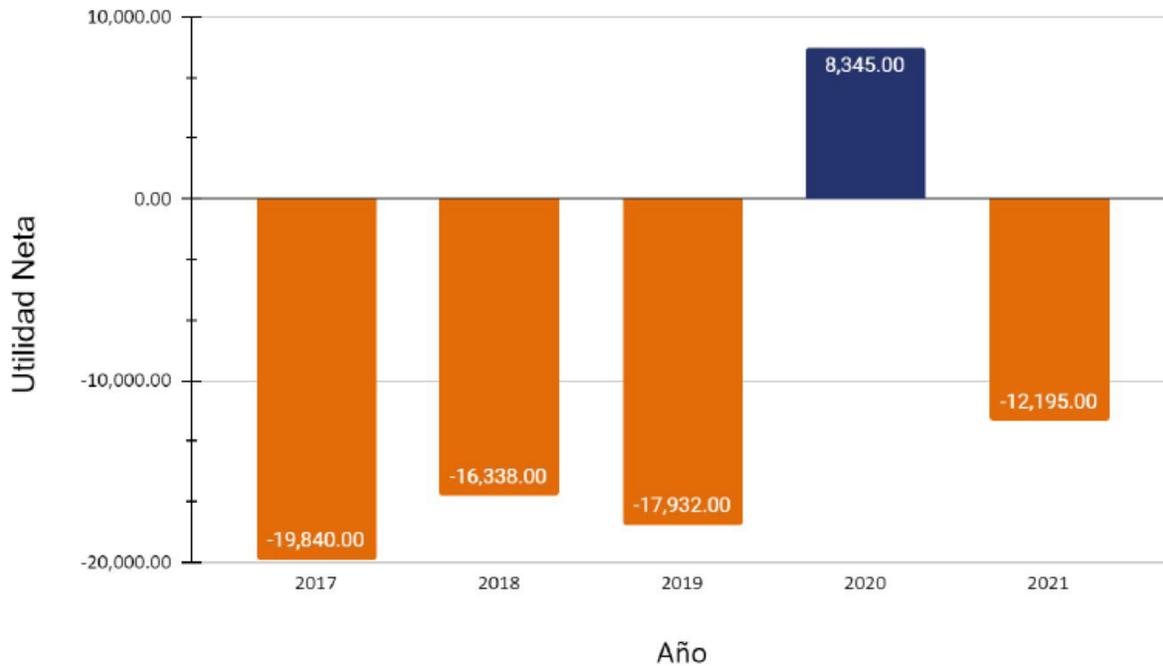
Fuente: Elaboración CGR, con datos de los estados financieros de la CNFL, S.A

PÉRDIDAS DE LA CNFL S.A. AFECTAN SU SITUACIÓN FINANCIERA

- 2.15. Se evidenció que la CNFL,S.A ha presentado pérdidas en sus operaciones en 4 de los últimos 5 años. Si bien la Compañía obtuvo ₡8.345 millones de utilidad neta durante el 2020, en el 2021 tuvo una pérdida neta de ₡12.195 millones. Esto debido a la caída de los ingresos en un 15% en relación con 2020 y el aumento en el total de gastos en un 4,7%, principalmente por el aumento de la cuenta de “Otros gastos operativos” relacionado a la provisión de prestaciones legales.
- 2.16. Lo anterior, afecta el patrimonio de la empresa, al disminuir las utilidades retenidas, y se refleja en los indicadores financieros de Rendimiento sobre activos, el cual disminuyó de 1,09% en 2020 a -1,65% en 2021, y el Rendimiento sobre los ingresos que pasó de 2,53% en 2020 a -4,38% en 2021. Sobre el particular la Compañía señaló que para 2022 el riesgo de afectación al patrimonio se encuentra administrado³; sin embargo, ello no se puede constatar hasta tanto no se cuente con Estados Financieros auditados para ese período.
- 2.17. En la siguiente figura se detallan las Utilidades netas antes de Otros Resultados Integrales de la CNFL, S.A en los últimos 5 años:

³ De acuerdo con lo indicado en el oficio n.º 2001-1559-2022

Figura n.º5
Utilidad Neta antes de Otros Resultados Integrales de la CNFL, período 2017 al 2021
 (Expresado en millones de Colones)



Fuente: Elaboración CGR, con datos de los estados financieros de la CNFL, S.A

- 2.18. Al respecto, el Principio de Sostenibilidad dicta que la gestión pública se debe conducir de forma sostenible (art. 176 de la Constitución Política), por lo que las finanzas de la CNFL, S.A. se deben gestionar de dicha forma, lo que comprende la capacidad para identificar, analizar, evaluar y administrar los recursos financieros en el corto, mediano y largo plazo, en procura de atender sus compromisos actuales y futuros para asegurar la continuidad de los servicios públicos que presta.
- 2.19. También, la Ley n.º 8660, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, establece para la CNFL, S.A las condiciones jurídicas, financieras y administrativas necesarias para la continuidad de la prestación y comercialización de productos y servicios de electricidad. Específicamente, el artículo 13 establece las políticas financieras y entre ellas la posibilidad de capitalizar reservas de desarrollo para el cumplimiento de los fines institucionales, política que contrasta con el escenario de pérdidas en que se encuentra la Compañía actualmente. Además, el artículo 14 estipula las políticas de endeudamiento, donde se indica que la institución está facultada para negociar, contratar y ejecutar, de manera autónoma, endeudamientos

internos y externos de mediano y largo plazo hasta un nivel de endeudamiento máximo del cuarenta y cinco por ciento (45%) en relación con sus activos totales.

- 2.20. Por otra parte, la Ley General de Control Interno, Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002. Artículo 8 en cuanto a las acciones ejecutadas por la administración activa con el objetivo de proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; así como al cumplimiento con el ordenamiento jurídico y técnico.
- 2.21. Sobre la causa de las situaciones identificadas procede señalar que a través del tiempo, la CNFL, S.A. ha presentado dificultades en cuanto a su endeudamiento, debido a las presiones en su situación financiera a partir de 2015 por el incremento en las inversiones de los Proyectos PH Balsa inferior y Parque Eólico Valle Central, el flujo de caja con vencimientos en pasivos importantes entre 2021-2023, los límites de crédito en el Sector Bancario Nacional y la carencia de recursos financieros. Lo anterior, llevó a la Compañía a reestructurar la deuda por medio de la renegociación, adquisición de nuevos créditos y colonización; las cuales son acciones planteadas en la Hoja de ruta financiera 2021-2022.
- 2.22. De esta forma, las acciones implementadas en relación con la capacidad de gestión financiera, entre otros factores, han favorecido a que la Compañía obtenga mejores resultados en algunos de sus indicadores de sostenibilidad financiera, así como en su liquidez, debido a la renegociación de pasivos, permitiendo tener una mayor capacidad de hacer frente a sus obligaciones de corto y mediano plazo. No obstante, aumentar su deuda de largo plazo para mejorar sus condiciones financieras de corto plazo, podría implicar una potencial limitación en su capacidad de inversión, en respuesta a las nuevas necesidades del mercado, por ejemplo en la inversión de activos productivos que le permita mejorar sus ingresos y disminuir sus gastos de operación.
- 2.23. Por otra parte, el aumento de los gastos operativos por el reconocimiento del pago de hasta 20 años de cesantía, se relaciona con el acuerdo tomado por la Junta de Relaciones Laborales, en la sesión n.º 2149 del 17 de febrero de 2021, el cual indica con respecto al artículo 100 de la Convención Colectiva de Trabajo de los Trabajadores: “Esta norma no ha sido declarada inconstitucional ni modificada en negociación alguna; por lo tanto, se encuentra vigente y es de carácter obligatorio entre las partes como lo dicta la normativa”.
- 2.24. A este respecto, es preciso indicar que la línea jurisprudencial de la Sala Constitucional establece el reconocimiento de un tope máximo a la cesantía de 12 años; ello, ante la difícil situación fiscal y financiera que atraviesa el Estado costarricense (sentencias n.º 08882-2018 de las 4:30 pm horas del 5 de junio de 2018 y n.º 08679-2019 de las 12:16 horas del 15 de mayo de 2019). Congruente con lo anterior, la Sala Constitucional determinó en la sentencia n.º 2020-0320 de las 12:16 horas del 8 de enero de 2020, que dicho tope de 20 años no resulta razonable por desproporcionado en el caso del artículo 99 de la Convención Colectiva de la CNFL. S.A., en el cual se regulaba el tope de cesantía de 20 años aplicable a funcionarios que renunciaran a la Compañía.
- 2.25. Lo resuelto por la Sala Constitucional en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 99, suscitó dudas en la CNFL, S.A. en cuanto a la constitucionalidad del precitado artículo 100 de la misma Convención, ante lo cual, la Sala advirtió a la Compañía (resolución de las 9:15 horas del 12 de agosto de 2020, expediente n.º 18-008177-0007-CO), que si el artículo 100 de la Convención Colectiva presentaba los mismos vicios de inconstitucionalidad que el artículo 99 anulado, lo procedente es que se interponga una

acción de inconstitucionalidad, o se recurra a los mecanismos legales para denunciar la convención colectiva, para declarar su anulación. En esa misma línea, la CNFL, S.A. obtuvo criterio de la Procuraduría General de la República, en la que refiere a la inconstitucionalidad del pago por auxilio de cesantía con un tope de 20 años (dictámenes n.º C-314-2019 del 24 de octubre de 2019 y C- C-482-2020 del 17 de diciembre de 2020).

- 2.26. Sin embargo, la CNFL, S.A. no ha accionado lo correspondiente para anular el citado artículo 100, pese a las manifestaciones categóricas emitidas por la Sala Constitucional para que procediera a interponer una acción ante las dudas de la propia Compañía con respecto a la constitucionalidad de ese artículo. Tampoco se ha renegociado la norma convencional, pese a que esta fue denunciada desde hace más de cinco años. Dada la relevancia e impacto del tema, la Contraloría General interpondrá la acción judicial correspondiente.
- 2.27. El aumento en la partida de otros gastos asociados a la provisión de la cesantía a 20 años, tiene un efecto negativo en las finanzas de la Compañía, lo que impacta sus utilidades retenidas y los indicadores de rentabilidad, los cuales en 2021 resultaron ser negativos. De no corregirse dicha situación en cuanto al cálculo de la cesantía en la Compañía, esto le continuaría generando gastos significativos por la aplicación de un convenio entre trabajadores y patrono que tiene roces de inconstitucionalidad. Además, si la Compañía continúa manteniendo pérdidas por varios periodos consecutivos, podría ver limitada su capacidad de inversión a futuro, en respuesta a las nuevas necesidades del mercado, y con ello, se presenta el riesgo de afectación a la prestación del servicio.

DEBILIDADES EN LA ROTACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL VINCULADO A LA GESTIÓN FINANCIERA

- 2.28. La CNFL, S.A. ha descrito de forma general las funciones, tareas, factores de clasificación y otros apartados que componen las clases ocupacionales en su Manual de clases de puestos; sin embargo, no se efectúa una rotación de labores entre el personal disponible para la atención de gestiones de carácter financiero, de acuerdo con los riesgos identificados, la disponibilidad de personas en cada perfil de puestos, las funciones asignadas y las cargas de trabajo.
- 2.29. La rotación de personal permite evidenciar el aprendizaje integral obtenido y prevenir situaciones irregulares en relación con el manejo y uso de recursos. Esta es una práctica para mejorar la estructura organizativa requerida para el funcionamiento de los procesos de gestión financiera con el fin de conseguir el cumplimiento de la estrategia definida, los objetivos y atribuciones institucionales, así como el establecimiento de canales de comunicación entre las diferentes unidades con el fin de ejecutar los procesos de forma coordinada y promover la agilidad en el desempeño de las funciones y en la toma de decisiones.
- 2.30. Por otra parte, aunque el Manual de clases de puestos establece que se debe identificar la capacitación deseable para cada clase de puesto, con el fin de propiciar los insumos necesarios que permita evaluar y definir los programas de capacitación para enriquecer el conocimiento del personal y cerrar las brechas existentes, se encontró que la CNFL, S.A. no ha desarrollado un programa de capacitación institucional que garantice la actualización permanente en el desempeño de los procesos y funciones del personal encargado de la materia financiera.

- 2.31. Esto es relevante debido a que se debe contemplar la evaluación de las acciones desarrolladas por la administración para la definición de las habilidades, conocimientos, capacidad de trabajar en forma coordinada y aptitudes requeridas por parte de los funcionarios y funcionarias responsables de la gestión financiera institucional, así como de las actividades implementadas para fomentar el desarrollo y cumplimiento de las funciones asignadas, esto para la actualización de personal idóneo, la capacitación del personal y la transferencia de conocimiento para el logro de los objetivos institucionales.
- 2.32. Sobre el particular, la Ley de control interno, n.º 8292, artículo 13, indica que en cuanto al ambiente de control, los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, incluyen: c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización; e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias.
- 2.33. En línea con lo anterior, las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el párrafo 2.4. indica que la idoneidad del personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales. Además, el párrafo 2.5.4 establece que se debe procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida.
- 2.34. Con respecto a la rotación del personal, lo encontrado obedece a que la Compañía no tenía identificada esta actividad como una buena práctica y por lo tanto no se prevé en ninguno de los mecanismos formales de operación y control en la materia financiera.
- 2.35. En relación con el programa de capacitación, responde a que la CNFL, S.A. ha establecido que se deben identificar las necesidades de capacitación para enriquecer el conocimiento del personal y cerrar las brechas existentes por cada clase de puesto (Manual de clases de puestos) pero no ha previsto efectuarlo por orientación a procesos clave, como por ejemplo en la materia financiera, a efecto de desarrollar habilidades, conocimientos y aptitudes en el personal.
- 2.36. Las debilidades señaladas en cuanto a la rotación de labores limitan el aprendizaje institucional y la mejora continua, ya que se propicia la dependencia de personas en particular para realizar determinadas funciones y ejecución de procesos en materia de gestión financiera; a la vez que puede generar una serie de riesgos asociados a la concentración de funciones en procesos proclive a riesgos de corrupción, como son los relativos al manejo de recursos financieros de la institución.

- 2.37. Por otra parte, la ausencia de planes y/o programas de capacitación sobre gestión financiera afecta el fomento del aprendizaje y limita la actualización profesional del personal de la Compañía, lo que podría afectar la competitividad y el desempeño eficiente de las funciones atinentes a dicha materia.

3. Conclusiones

- 3.1. La Compañía cumple con la mayoría de los elementos normativos en materia de capacidad de gestión financiera, en tanto ha aplicado medidas que han incidido en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos; permitiendo hacerle frente a las obligaciones crediticias de corto plazo mediante la renegociación de pasivos con diferentes entidades bancarias, pasando deuda de corto plazo a deuda de largo plazo, renegociando pasivos a largo plazo y colonizando deudas, mejorando su liquidez corriente y disminuyendo su gasto financiero por concepto de intereses y diferencial cambiario.
- 3.2. No obstante, el aumento en sus obligaciones financieras en el largo plazo para pagar deuda a corto plazo, podría implicar una potencial limitación en su capacidad de inversión en respuesta a las nuevas necesidades del mercado, y esto a su vez podría afectar la prestación del servicio. También, existen oportunidades de mejora que requieren ser atendidas por parte de la CNFL, S.A. para fortalecer su capacidad de gestión en materia financiera; en ese sentido, la Compañía debe definir e implementar mecanismos para la rotación de labores por parte de los funcionarios; y desarrollar un programa de capacitación institucional que garantice la actualización permanente y competitividad en el desempeño de los procesos y/o funciones del personal encargado de la gestión financiera.
- 3.3. Por otra parte, si bien la Compañía ha implementado acciones para controlar algunos de sus gastos financieros como lo son los relacionados al pago de interés y diferencial cambiario, ha aumentado el gasto operativo al incrementar el pago por concepto de cesantía de 12 a 20 años, contrario a lo que la Sala Constitucional ha dictaminado en varios votos, donde se indica que el pago de cesantía en caso de existir una convención colectiva no debe ser mayor a 12 años.
- 3.4. Lo anterior, sumado a la disminución de sus ingresos por venta de energía, llevó a que la CNFL, S.A. cerrara el 2021 con pérdidas. Esta situación afectó a su vez los indicadores de rendimiento, los cuales terminaron siendo negativos. De esta forma, la CNFL S.A. tiene la responsabilidad de tomar decisiones acordes a su sostenibilidad financiera, máxime en un escenario donde ha presentado pérdidas en al menos 4 de los 5 últimos años. Por lo que resulta fundamental que la Compañía sea vigilante de sus operaciones, para accionar sobre variables que le permitan reaccionar ante cambios en el entorno que podrían incidir en términos de liquidez, endeudamiento, solvencia y rendimiento, tales como situaciones económicas adversas o cambiantes y otros riesgos propios de la industria.

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, Nro. 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.
- 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 Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. 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.

A LAURA MONTERO RAMÍREZ, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL A.I. DE LA CNFL S.A., O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar, oficializar e implementar un mecanismo que le permita a la Compañía a partir de 2023 y en el mediano plazo, implementar las acciones necesarias para el control del endeudamiento a largo plazo, los gastos operativos y gastos financieros, dimensionando los riesgos estratégicos asociados que le permitan reaccionar ante cambios en el entorno y asegurar la sostenibilidad financiera. Remitir al Órgano Contralor una certificación en donde se acredite la elaboración y oficialización del mecanismo, a más tardar el 30 de marzo de 2023, así como un informe de avance de su implementación, a más tardar el 31 de agosto de 2023. (Ver párrafos 2.1 al 2.27).
- 4.5. Elaborar, divulgar e implementar un mecanismo de rotación de labores de personal dedicado a la materia financiera en la Compañía, que atienda lo establecidos en el punto 2.5.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 27 de febrero de 2023, una certificación en donde se acredite la elaboración del mecanismo requerido; y, al 30 de julio de 2023, un informe de avance de su implementación. (Ver párrafos 2.28 al 2.37).

- 4.6. Elaborar e implementar un programa de capacitación orientado al proceso de gestión financiera de la CNFL,S.A. para el desarrollo de habilidades, conocimientos y aptitudes del personal que se desempeña en este campo. Remitir al Órgano Contralor una certificación en donde se acredite la elaboración del programa de capacitación, a más tardar el 15 de marzo de 2023, así como un informe de avance de su implementación, a más tardar el 15 de agosto de 2023. (Ver párrafos 2.28 al 2.37).

Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área



Lic. Erick Alvarado Muñoz
Asistente Técnico

Licda. Lía Barrantes León
Asistente Técnico

MSc. Vanessa Pacheco Acuña
Fiscalizadora

CRV/EAM/mcmd

ce: Expediente