

Acta de la sesión extraordinaria No. 1452-12

A las 18:09 horas del miércoles 3 de octubre de 2012 da inicio la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, número 1452-12 en la sala de sesiones de Dinadeco, Zapote, San José, con la siguiente asistencia:

Alexis Zamora Ovares, representante del Poder Ejecutivo, quien preside

Giovanni Jiménez Chaves, representante del movimiento comunal.

Arturo Rodríguez Morales, representante de los gobiernos locales.

Flory Mena Vásquez, representante del movimiento comunal.

Luis Enrique Moya Díaz, representante del movimiento comunal.

Shirley Calvo Jiménez, directora ejecutiva.

Gerardo Jiménez Zúñiga, secretario ejecutivo.

Jonathan Rojas; representante de la Asesoría Jurídica de Dinadeco.

Ausente con excusa

Marcela Chacón Castro, viceministra de Gobernación y Policía.

Ausentes sin excusa

Carmen María Bolaños Vargas, representante de los gobiernos locales.

Agenda

Se convoca la presente sesión extraordinaria con el propósito de dar seguimiento a los informes de la Auditoría Interna del Ministerio de Gobernación que están pendientes de responder.

En esta oportunidad el Consejo enfatiza en el oficio AI-0253-12 firmado el 30 de marzo de 2012 por María Eugenia Barquero Paniagua, auditora interna del Ministerio de Gobernación, el cual es dirigido a este órgano colegiado así como al señor ministro Mario Zamora Cordero, a la viceministra Marcela Chacón Castro, a la señora Shirley Calvo Jiménez, directora nacional de Dinadeco y a la señora Kathy Rodríguez Araica, directora general de Migración y Extranjería.

Indica el oficio que:

“Se hace de su conocimiento, el estado de cumplimiento de las recomendaciones giradas por esta Auditoría Interna, entre los años 2005 y 2011, calificadas como “no cumplidas” o “parcialmente cumplidas”, con corte al 31 de diciembre del 2011, pero que en algunos casos agrega información remitida entre enero y febrero del 2012; evaluación fundamentada en la información y documentación que las unidades involucradas hicieron llegar a esta Auditoría, así como en las validaciones efectuadas por esta instancia, por lo que acciones que pudieran haberse realizado, que no fueran reportadas dentro de las fechas señaladas, probablemente no estarían consideradas.

De la comparación entre lo informado en el seguimiento reportado con el oficio AI-0217-2011, del 31 de agosto del 2011 y el presente, se estima que se siguen haciendo esfuerzos para iniciar o continuar con la implementación de las medidas correctivas pendientes; resaltándose en esta labor, el buen trato y disposición de los encargados para asegurar su acatamiento y el accionar correcto de la Administración; no obstante, se mantiene la mayoría de las recomendaciones no atendidas total o parcialmente, con retrasos de meses o años, por lo que se valora si existen justificaciones para esa condición y sino fuera así, los responsables estarían sujetos a eventuales procedimientos administrativos, de acuerdo con los artículos 39 y 41 de la Ley General de Control Interno.

Por lo expuesto, se les insta para que dentro de los 10 días hábiles después de recibir este comunicado, en el caso del Consejo Nacional de Desarrollo Comunal y del Señor. Ministro o luego de las indicaciones de este último o de la señora Viceministra, según corresponda, para las instancias del Ministerio de Seguridad Públi-

ca, relacionadas con los procesos administrativos de Gobernación, DINADECO y Migración, procedan a cumplir con todos sus pendientes, solicitando, controlando y verificando que cada responsable de implementar las recomendaciones dirigidas a su persona o para su área, procedan conforme a lo recomendado y dentro de los tiempos redefinidos; enviando de forma oportuna, la evidencia de todo acatamiento o en su defecto explicando por escrito ante el jerarca institucional, con copia a esta Auditoría, las justificaciones de sus incumplimientos y reprogramando las fechas de culminación para los ítems que por circunstancias fuera de su control lo requieran, las cuales no deben sobrepasar los seis meses siguientes, excepto que por la naturaleza y complejidad de la acción a realizar, se necesite mayor tiempo; siendo que en toda situación, esta Unidad Fiscalizadora, analizará lo comunicado, solicitado y si corresponde o no el levantamiento de relaciones de hechos por incumplimiento de deberes.

El oficio en discusión fue conocido previamente en la sesión 1431-12 del miércoles 23 de mayo de 2012, ocasión en que la directora Shirley Calvo aseguró que durante su gestión se ha propuesto el objetivo de finiquitar esos informes y que el Consejo ha sido diligente en las respuestas, pero ahora se remite un estudio de seguimiento que señala: *“a pesar de que hemos recibido por parte de la Institución la información atendiendo las recomendaciones, por falta de tiempo no se ha analizado y siguen apareciendo como pendientes”*, una justificación que inaceptable pues se realizaron esfuerzos para presentar la información y, sin embargo, se sigue asegurando que las recomendaciones aparecen parcialmente cumplidas o incumplidas.

La Auditoría reporta un total de 25 recomendaciones de las cuales acepta como cumplidas solamente dos, cinco parcialmente cumplidas y 17 no cumplidas.

El primero de los informes es el AI-0318-2006 tenía nueve recomendaciones, dos se cumplieron, cinco se estiman como parciales y una no cumplida.

En el informe AI-0150-2010 (*Denuncia sobre una situación presuntamente irregular, relacionada con la posible incompatibilidad de funciones en el caso del señor Oldemar García*), hay una recomendación que la Auditoría reporta como no cumplida.

En el informe AI-0321-2010 (*Estudio sobre denuncia de la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Atenas*), hay siete recomendaciones para el Consejo y consideran que ninguna está cumplida.

El informe AI-0310-2011 (*Compra de instrumentos musicales para la Banda Municipal de la UCA de Naranjo*) tiene dos recomendaciones que la Auditoría considera no cumplidas.

Por último, el informe AI-1102-2011 (*Estudio del proceso de análisis, recomendación técnica y aprobación de proyectos en Dinadeco*) generó seis recomendaciones que se consideran no cumplidas.

La directora Shirley Calvo dice que se ha reportado a la Auditoría Interna el cumplimiento de recomendaciones, principalmente del informe 1102-2011, pero aparentemente la información no ha sido actualizada por esa dependencia.

Informe AI-0318-2006

Recomendación 4.4

El Informe AI-0318-2006 corresponde a un estudio del control interno del proceso de asignación de recursos provenientes de la transferencia para proyectos comunales, según presupuesto ordinario del año 2003. La primera recomendación que la Auditoría Interna considera no cumplida hasta ahora es la 4.4.

- 4.4. *Exigir y supervisar que las solicitudes de financiamiento, sea con fondos de transferencias o generadas de otras fuentes de financiamiento como el 2% ISR, cuenten con todos los requisitos solicitados en las disposiciones legales pertinentes sobre el manejo de fondos públicos y los internamente establecidos por ese Consejo y Dinadeco y que dicha documentación esté adecuadamente legitimada y sea suficiente para evaluar la viabilidad y fundamentar las decisiones tomadas.*

Respecto a esta recomendación en diversas ocasiones se han remitido oficios indicando que ha sido atendida, pero la Auditoría insiste en que, en la revisión de una muestra, no halló anotaciones, análisis u otras acciones que evidencien que se exigió y supervisó la existencia de todos los requisitos establecidos en las disposiciones legales así como los dispuestas por el Consejo y Dinadeco, relativos al manejo de fondos públicos. Indica también que en algunos casos no se encontraron los permisos municipales de construcción, autorizaciones del MOPT o la dirección física del representante legal de la organización, entre otros aspectos.

Se debe reconocer que cuando se emitió la recomendación, las irregularidades ahí expuestas eran reales, pero en esta administración se han superado gracias a la elaboración de nuevos instrumentos tales como formularios específicos para cada tipo de proyecto donde se asegura el cumplimiento de todos los requisitos para cada modalidad. Estos formularios aún no se están utilizando pues están en sus últimas etapas de producción, pero ya existen.

Por su parte, el Departamento de Financiamiento Comunitario realiza un análisis detallado de cada perfil y lo presenta por escrito para el conocimiento del Consejo con un dictamen técnico, positivo o negativo, que determina si el proyecto es viable o no lo es. En el momento en que se llevó a cabo el estudio los dictámenes podrían haber sido omisos en algunos aspectos, pero ya no lo son, pues se analizan todos los aspectos normativos, incluyendo las circulares de la Contraloría General de la República y las disposiciones del Consejo.

En cada sesión de aprobación de proyectos, el Consejo verifica que las solicitudes cumplan con todos los requisitos y la normativa establecida, y sustenta sus decisiones en el dictamen técnico del Departamento de Financiamiento Comunitario que a su vez, se apoya en aspectos normativos, aspectos de contenido y aspectos técnicos. Es necesario insistir en lo que se ha dicho a la Auditoría desde el año 2009: el Consejo es un órgano deliberativo y no técnico. Sus integrantes no tienen ni el tiempo ni la experiencia que tienen los técnicos de la Institución para el análisis de los proyectos y es por eso que se confía en su criterio.

En cuanto a los permisos de construcción es evidente que no obran en los expedientes de proyectos de infraestructura, porque es un requisito posterior a la aprobación aunque anterior al giro de los recursos, esto es así para no comprometer a la organización a que realice un trámite para un proyecto que podría no ser aprobado. En la publicación gacetaria del 15 de mayo de 2010 se establece claramente esta circunstancia.

La Auditoría también extraña compromisos de otras instituciones para el desarrollo de proyectos tales como permisos del MOPT, pero en este momento esas situaciones ya están solventadas y contenidas en los formularios y manuales de procedimientos.

En esta administración, puntualiza la directora Shirley Calvo, los requisitos se exigen y se verifican en los formularios de proyectos, en el informe técnico y en la deliberación del Consejo para

cada uno de los expedientes, especialmente si se presentan dudas. Los dictámenes técnicos son cada vez más amplios y detallados. Del año 2006 al 2012 se han operado muchas transformaciones en la forma en que se analizan los perfiles así como en la manera en que se discuten y aprueban los proyectos; hay una gran diferencia.

Recomendación 4.2, parcial

La primera recomendación que la Auditoría Interna considera como parcialmente cumplida en el informe AI-0318-2006 es la que se detalla en el punto 4.2.

4.2. Aplicar un sistema de valoración y administración de riesgos para los procesos que realiza el Consejo, considerando los lineamientos que al respecto emita el señor Ministro y las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República como la directriz R-CO-64.

La directora Shirley Calvo recuerda que a principios del año 2010 la señora Susana Páez, jefa de la Unidad de Planificación Institucional, se presentó a una sesión del Consejo para impartir una charla acerca de valoración de riesgo institucional, pero no hay más acciones que evidencien un avance o resultados en la aplicación de un SEVRI a las actividades del Consejo, sin embargo, tampoco se puede aceptar como una verdad absoluta el hallazgo de la Auditoría, pues la naturaleza del Consejo no es igual a la de una unidad administrativa.

Un SEVRI tiene sustento en un plan anual operativo (PAO) y este instrumento tiene sentido en una unidad administrativa, que el Consejo no es. La labor de este órgano tiene relación estrecha con las actividades de las organizaciones comunales y no se le puede medir con los mismos parámetros que a la Administración.

Por su parte, la Auditoría Interna tampoco sugiere de qué manera se puede aplicar un SEVRI y no existen normas ni en la ley 3859 ni en su reglamento que insinúen la necesidad de generar estas herramientas, lo mismo puede decirse de su naturaleza y de las facultades que ostenta.

En cuanto a la tramitación de proyectos, ya el Departamento de Financiamiento Comunitario tiene desarrollado un PAO con sus respectivas normas de Control Interno y SEVRI, lo que hace innecesario que el Consejo las duplique.

La abogada Maritza Sanabria, en su criterio AJ-294-2011 considera que la valoración y el perfeccionamiento del sistema de control interno es inherente al jerarca unipersonal o colegiado de la institución y sus titulares subordinados, un principio recogido en los artículos 2 y 10 de la Ley General de Control Interno, en el artículo 18 de la actual Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y en otra normativa aplicable, pero el Consejo no es una institución, no cuenta con titulares subordinados ni recurso humano idóneo para el cumplimiento de esas labores, pues no existe relación jerárquica ni de subordinación entre Dinadeco y el Consejo, de acuerdo con lo expuesto por la Procuraduría General de la República en la opinión jurídica 059-2003 del 7 de abril de 2003, por lo que sugiere que esta recomendación debe calificarse como de imposible cumplimiento.

La directora Shirley Calvo considera que la falta de recurso humano y financiero no es suficiente argumento. El argumento de fondo es la naturaleza que la propia ley 3859 le da al Consejo y que es materialmente imposible enmarcar dentro de un instrumento como un PAO o un SEVRI las

acciones de este órgano. Se pueden tomar medidas de control, se pueden tomar medidas de vigilancia en la aplicación de requisitos y normas, pero no se le puede aplicar un modelo que está diseñado para instituciones públicas pues no cumple con las características de una institución.

Opina que se requiere una opinión jurídica que podría ser emitida por el Ministerio de Planificación que es el rector en la materia, o bien, de alguna autoridad que confirme o rechace esta posición, porque la Ley de Control Interno habla de las instituciones, de la responsabilidad de los jerarcas y de los titulares subordinados pero no habla de un órgano como éste.

El director Arturo Rodríguez sugiere que también se consulte a la Procuraduría General de la República, previo criterio de la Asesoría Jurídica de Dinadeco.

La directora Shirley Calvo agrega que se le debe informar a la Auditoría que para dar cumplimiento a esta recomendación el Consejo determinó elevar sendas consultas ante la Procuraduría y el Ministerio de Planificación.

Concretamente se debe consultar: si el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad está obligado a aplicar un sistema de valoración y administración de riesgos para los procesos que realiza, siendo que es un instrumento diseñado para la Administración Pública y este Consejo tiene una naturaleza especial, según la ley 3859.

Agregar a la consulta la opinión jurídica 059-J que emitió la PGR el 7 de abril de 2003, en la cual señaló que no existe relación jerárquica o de subordinación entre el Consejo y Dinadeco.

Responder a la Auditoría Interna que para dar respuesta a esta recomendación (4.2) el Consejo elevará sendas consultas ante el Ministerio de Planificación y la Procuraduría General de la República, previo criterio de la Asesoría Jurídica de Dinadeco. El cumplimiento de esta recomendación quedará sujeto a lo que determinen las instancias consultadas.

Recomendación 4.3, parcial

Otra recomendación que la Auditoría Interna considera como parcialmente cumplida en el informe AI-0318-2006, es la que se detalla en el punto 4.3.

- 4.3. *Definir oficialmente los lineamientos que orienten el proceso de asignación de recursos a proyectos, los cuales podrían incluir un sistema de clasificación (...), identificar y establecer prioridades sobre los tipos de obras a financiar, cantidad mínima de beneficiarios requerida, montos máximos a financiar por proyecto, período u organización; porcentaje de cobertura del proyecto, requisitos legales conexos a considerar, documentos probatorios a requerir, definición, evaluación y tratamiento de situaciones particulares de las organizaciones o de los financiamientos; establecimientos de un cronograma de acción anual que asegure que se realicen todas las acciones de recepción, análisis, aprobación y entrega, se efectúen dentro del período presupuestario vigente; análisis, aprobación y entrega, se efectúen; parámetros que faciliten la toma de decisiones oportunas, aseguren y maximicen el uso eficaz y eficiente de los recursos disponibles y la mayor o mejor cobertura de las poblaciones objeto.*

Ya en una oportunidad anterior el Consejo respondió que no va a definir montos mínimos ni máximos ni población o cobertura, puesto que las prioridades respecto a las obras las establecen las propias organizaciones comunales de acuerdo con sus necesidades. Los proyectos son importantes independientemente de la población a la que vayan a beneficiar. Asimismo, el giro de los

recursos siempre se realiza dentro del período presupuestario correspondiente.

Respecto a identificar y establecer prioridades, el Consejo decidió qué tipo de proyectos no se admitirán, así se señaló en la publicación de abril de 2010. Lo mismo ocurre con los montos máximos, por proyecto, período u organización, el Consejo determinó que no los fijará ya que los costos son variables en el tiempo, cambian según las condiciones geográficas de cada comunidad y según la complejidad y magnitud de la obra, anotando para el porcentaje de cobertura del proyecto que se ajustarán a lo señalado en el artículo 12 del reglamento (que se encuentra en proceso de reforma).

En cuanto a la población mínima, la anterior administración decidió que ese indicador no debe formar parte de los parámetros o requisitos a exigir, pues existen proyectos de comunidades de escasa población cuyas necesidades pueden resultar mayores a las demandadas por otros sectores de mayor población. En esta administración el Consejo mantiene el mismo criterio.

Cabe destacar que las intenciones del Consejo de modificar estructuras normativas con el propósito de incluir las recomendadas por la Auditoría Interna, han sido rechazadas por el Departamento de Reforma Regulatoria del Ministerio de Economía Industria y Comercio por considerar que atentan contra la ley 8220 de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, y su reglamento.

Pese a lo anterior, se han hecho esfuerzos internamente como la directriz DND-393-2011, así como diversos manuales de procedimientos.

Finalmente, la recomendación dice “definir oficialmente los lineamientos que orienten el proceso de asignación de los recursos a proyectos, los cuales **podrían** incluir...”. Aquí se utiliza un verbo en modo potencial, lo que deja abierta la posibilidad de aceptar o no la recomendación.

En el modo potencial o condicional, el verbo expresa una acción que nunca ha sucedido ni existen indicios de que exista.

Por tanto, el Consejo únicamente atenderá la parte del enunciado que indica “*definir oficialmente los lineamientos que orienten el proceso de asignación de los recursos a proyectos*”. Para ello cuenta con la publicación de mayo de 2010, la directriz interna DND-393-2011, y las reformas que se han hecho a los requisitos de proyectos contenidos en el reglamento al artículo 19 a la ley 3859. También se diseñó un manual de clasificación de proyectos que incluye una priorización pero no por proyectos sino por clases de proyectos y tipos de obras a financiar.

El Consejo no aceptará las recomendaciones para definir cantidad mínima de beneficiarios, tampoco establecerá una diferenciación de montos máximos por organización o por período. Esta recomendación no es de recibo porque es una facultad que tiene este órgano colegiado, lo mismo que los requisitos legales a considerar.

En cuanto a documentos probatorios, basta con revisar cualquier expediente nuevo para verificar que ningún aspecto se deja descubierto.

El Consejo no acepta la recomendación de elaborar un cronograma de acción anual, porque las actuaciones de este órgano se producen por demanda y no por oferta.

En relación con la ejecución de los recursos en el período presupuestario correspondiente, el Consejo considera que esta recomendación es excesiva y no es de recibo, pues los recursos necesariamente se ajustan al principio de anualidad presupuestaria, no puede ser de otra manera.

Recomendación 4.5, parcial

La siguiente recomendación que la Auditoría Interna considera como parcialmente cumplida en el informe AI-0318-2006, es la que se detalla en el punto 4.5.

- 4.5. *Revisar todas las leyes relacionadas con el manejo de construcciones y obras públicas comunales, entre las que están la Ley Constitutiva de A y A y la Ley de Construcciones y definir en el seno de ese Consejo, la conveniencia de cumplir con los requisitos estipulados en las mismas, de manera que se asegure la viabilidad técnica y administrativa de los proyectos, definiéndose claramente lo que se requerirá, la formalidad y el momento en que las organizaciones deberán aportarlo.*

En este punto se le respondió a la Auditoría que con el plan regulador de la municipalidad correspondiente es suficiente, pues las organizaciones deben aportar permiso de uso de suelo para construcciones y ahí se comprende toda la normativa que la Auditoría sugiere. Se le debe reiterar esto a la Auditoría.

El Consejo ha revisado la normativa que propone la Auditoría y ha discutido sobre la conveniencia de implementarla, llegando a la conclusión de que con el permiso de uso de suelo es suficiente.

Recomendación 4.6, parcial

La siguiente recomendación que la Auditoría Interna considera como parcialmente cumplida en el informe AI-0318-2006, es la que se detalla en el punto 4.6.

- 4.6. *Redefinir, uniformar, oficializar y actualizar mediante escrito, debida y oportunamente divulgado a nivel de ese Consejo y de Dinadeco, todos los requisitos que se deberán solicitar para el financiamiento de proyectos; considerando las situaciones demarcadas en este informe, relativas a las confusiones administrativas dadas sobre las disposiciones aplicables y a la verificación o supervisión del cumplimiento de lo acordado en documentos legales vinculantes y emitidos por ese órgano colegiado o dado el caso, por Dinadeco; lo que se deberá dar independientemente de la fuente de los recursos, ya que las regulaciones para el manejo de fondos públicos, es clara cuando se trata de transferencias y en los dineros del 2% ISR y en general, la Ley General de Control Interno, reclama la responsabilidad del ente concedente sobre los controles que debe tener para asegurar el adecuado uso de los recursos de la Hacienda Pública; lo que conlleva a no desestimar esfuerzos para lograr ese objetivo.*

La directora Shirley Calvo considera que, de nuevo, esta recomendación fue atendida en las respuestas que remitió la anterior directora nacional de Dinadeco, Marcia Valladares, en donde se indicó que en mayo de 2010 se publicó una lista de requisitos y se incorporaron nuevos elementos. Para la Auditoría esa publicación solventa varias de las debilidades expuestas en la recomendación, pero en la muestra analizada determinó que de ocho casos, “solo en cinco se incluye la documentación que los respalda y justifica, faltando el establecimiento de directrices para controlar la aplicación de otras leyes relacionadas con cada proyecto como la del AyA y la Ley General de Caminos Públicos y la de Programación Financiera y Presupuestaria para la distribución de los recursos institucionales, específicamente la de proyectos, por lo que se recalifica como parcialmente cumplida”.

De acuerdo con lo anterior, en la muestra si se cumple lo indicado, pero debe tenerse en cuenta que el período de estudio ya es muy antiguo y en ese momento faltaban muchos controles que ya hoy están superados. Asimismo, en el momento del estudio se analizaron expedientes que se

encontraban incompletos y en espera de subsane.

En todo caso, como se dijo anteriormente, todas esas debilidades han sido solventadas con la elaboración de manuales de procedimientos que están en su etapa final y serán divulgados oportunamente por los medios disponibles en la Institución. Esto requiere además de la lista de requisitos que también está en proceso de modificación. De manera que ya se está en el proceso de “redefinir, uniformar, oficializar y actualizar mediante escrito, debida y oportunamente divulgado a nivel del Consejo y de Dinadeco, todos los requisitos que se deberán solicitar para el financiamiento de proyectos...”

En cuanto al aporte comunal para los proyectos, el Consejo resolvió que ese requisito se había estado solicitando por error ya que no se encuentra plasmado en las normas, de manera que en la modificación del reglamento al artículo 19 de la ley 3859, se está eliminando cualquier texto que induzca al error en esta materia.

Con una nueva publicación gacetaria, formularios nuevos, una directriz interna (493) y manuales de procedimientos nuevos, el Consejo espera que, en definitiva, la recomendación 4.6 del informe AI-0318-2006 se dé por cumplida.

Recomendación 4.7, parcial

Otra recomendación que la Auditoría Interna considera como parcialmente cumplida en el informe AI-0318-2006, es la que se detalla en el punto 4.7.

- 4.7. *Analizar la posibilidad y la forma permitida legal y presupuestariamente, de que los miembros del Consejo, reciban instrucción general sobre la evaluación de proyectos, de manera que tengan mayores elementos técnicos para concluir sobre los proyectos sometidos a su conocimiento.*

Esta recomendación también ya fue analizada por el Consejo y para cumplirla se contó con amplias exposiciones magistrales, tanto de la funcionaria Karla Molina, jefa del DFC, así como Ramón Rosales Posas, profesor en la Maestría de Proyectos del ICAP y José Luis Álvarez Rojas, ambos expertos internacionales en el tema de formulación y evaluación de proyectos.

La conferencia del señor Rosales Posas tuvo lugar en la sesión ordinaria 1419-12 del 16 de febrero de 2012 y contó con la participación de la señora Teresa Brenes, funcionaria de la Auditoría Interna. Mientras tanto, la charla ofrecida por el señor Álvarez Rojas, se realizó en la sesión 1432-12 del 30 de mayo de 2012.

El Consejo espera que con esta referencia se dé por cumplida la recomendación 4.7. del informe AI-0318-2006

Informe AI-0150-2010

El 24 de febrero de 2010, la Auditoría Interna remite a la señora Marcela Chacón Castro, presidenta del CNDC, el informe AI-0150-2010, mediante el cual le indica que

La Contraloría General de la República con oficio 5306 del 27 de mayo del 2009, traslada para su atención la denuncia sobre una situación presuntamente irregular, relacionada con la posible

incompatibilidad de funciones en el caso del señor Oldemar García, quien simultáneamente es funcionario de Dinadeco, miembro de la Federación de Asociaciones de Desarrollo de San José y Directivo del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

En la investigación se solicitó el criterio de la Asesoría Legal de Dinadeco con respecto al posible impedimento para que los funcionarios de esta dependencia ocupen uno o varios cargos en las organizaciones comunales y ser parte del CNDC. Igualmente se solicitó un reporte de los proyectos aprobados a las organizaciones a las que pertenece dicho funcionario y se revisaron las actas del Consejo en que fueron aprobados.

La Asesoría Jurídica, en su oficio AJ-01-2010 del 08 de enero de 2010, indica que no existe impedimento legal para que funcionarios de Dinadeco que sean miembros de una junta directiva de una organización comunal, puedan ser a su vez, parte del Consejo, sin embargo estarían sujetos a los motivos de impedimento, excusa y recusación previstos en el artículo 49, 51 y 53 del Código Procesal Civil y en los artículos 234 y 236 de la Ley General de la Administración Pública (que también están señalados en el reglamento del Consejo).

Agrega la Auditoría que en la revisión de las actas en las que se conocieron proyectos solicitados por la ADI de Aserri Centro y de la UCA de Aserri, se determinó que el señor Oldemar García participó activamente en el análisis y decisión de aprobación de las peticiones presentadas por la primera; absteniéndose de votar cuando se trataba de la Unión Cantonal.

En la presentación de los resultados efectuada a los miembros del CNDC el 22 de febrero de 2010, el señor García manifestó que en el caso de la ADI de Aserri Centro, sí participó ya que no era miembro de junta directiva. Sin embargo, de acuerdo con el criterio de la Asesoría Jurídica, mientras se tenga un ligamen con la organización comunal, se debe apartar de conocer los asuntos que le pudieran favorecer.

Con base en lo expuesto, se concluye que no existe limitante legal para que un funcionario de la Institución que pertenezca a una organización comunal y pueda llegar a ser miembro del Consejo, sin embargo, el señor García no cumplió con separarse del conocimiento de las peticiones de financiamiento, que presentó la ADI de Aserri. Tampoco se evidenció que se haya establecido algún procedimiento por parte del Consejo para tratar tales situaciones acorde con las normas jurídicas correspondientes. Por lo tanto, se recomienda al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad:

“...aplicar el proceso legal que corresponde, cuando trate algún asunto que alcance a alguno de sus miembros, considerando la posibilidad de contar con suplentes y evaluando si es requerido la modificación a la Ley de Desarrollo Comunal y a los reglamentos relacionados; así como definir un procedimiento que incluya las acciones a seguir, cuando se presenten tales circunstancias.

La directora Shirley Calvo recuerda que el reglamento del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (decreto ejecutivo No. 20748-G, publicado en La Gaceta No. 196 del 15 de octubre de 1991, señala en su artículo 17 (de los deberes y obligaciones legales de los miembros), en su inciso g, que estos deberán *“abstenerse de participar en la votación de asuntos relacionados con sus intereses personales cuando se trate de asuntos relacionados con su persona, o empresas con las cuales tengan vínculos económicos su cónyuge, parientes por consanguinidad o afinidad*

hasta el tercer grado inclusive". Por lo tanto:

En la práctica, siempre se ha considerado que esta obligación alcanza también a las organizaciones en que participan los miembros, por tanto estos deben abstenerse de participar en la discusión y en la votación. En la presente administración, los integrantes del Consejo decidieron, *motu proprio*, abstenerse de participar y votar en los asuntos que corresponden, incluso, al cantón en el que viven, independientemente de si forman parte de una organización comunal, tal es el caso de los representantes del Régimen Municipal o del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, este órgano considera que no es necesario reformar la legislación vigente porque ya existe la norma, tanto internamente, como en la Ley General de Administración Pública.

Por su parte, se ha considerado la modificación a la ley 3859 Sobre Desarrollo de la Comunidad, para incluir el nombramiento de suplentes, llegando a la conclusión de que este no es un asunto que pueda resolver el Consejo, sino que se trata de una competencia legislativa.

Adicionalmente, ya el señor Oldemar García no forma parte de este órgano colegiado, por lo que la recomendación carece de interés actual y se solicita a la Auditoría Interna que se dé por cumplida esta recomendación.

Informe AI-0321-2010

El 30 de abril de 2010, la Auditoría Interna remite a la señora Marcia Valladares, entonces directora nacional de Dinadeco, así como a los integrantes de este órgano colegiado, el informe AI-0321-2010 solicitado por la Dirección Nacional de Dinadeco mediante oficio DND-1398-08, sobre la actuación de la administración en los trámites aplicados en la aprobación del proyecto para la compra de un terreno por parte de la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Atenas (en adelante UCADEA) para reubicar a los damnificados de Bajo Cacao y Fátima de Atenas, así como la denuncia trasladada por la Contraloría General de la República, en oficio No. 13388.

En cuanto a los antecedentes del caso, se señala que el 11 de octubre del 2007, se produjo un deslizamiento de tierra en el Barrio Fátima del Bajo Cacao de Atenas; lo que motivó la declaratoria de estado de emergencia, según Decreto Ejecutivo No. 34045 MP, del 17 de octubre de 2007.

El 14 de diciembre del 2010, el Departamento de Financiamiento Comunitario recibe el proyecto denominado "compra de terreno para reubicar familias de la zona en estado de emergencia", por un monto de 80.000.000.00 de colones.

Como consecuencia del estudio, la Auditoría Interna emitió varias recomendaciones, pero a la fecha considera que siete de ellas están sin cumplimiento:

- 4.1. *Conocer y analizar en sesión del Consejo, los resultados de este informe, a más tardar al 31 de diciembre del 2010; empleándolo como experiencia para impulsar la mejora del control interno existente y especialmente, siempre dentro de sus competencias y en el plazo citado, acordar las acciones y formas en las que fiscalizará que efectivamente se resuelvan los inconvenientes que aún prevalezcan, monitoreando la continuación y finalización del proyecto de acuerdo con lo aprobado como destino final; según lo demanda la legislación vigente y lo expresado en el oficio No. 08479, del 06 de agosto del 2003, de la Contraloría General de*

la República, en el que se explica que aunque los recursos que reciba la organización entran a su patrimonio, deberán ser fiscalizados para garantizar que se utilicen adecuadamente para el destino que se tuvo presente al momento de concederse el beneficio.

La directora Shirley Calvo estima que esta recomendación es confusa, sin embargo, aunque se trata de un proyecto aprobado en otra administración el Consejo utilizó este caso como experiencia. Pero debe quedar claro que el proyecto ya está liquidado y carece de interés actual.

4.2. *Analizar en sesión y pronunciarse mediante acuerdos, a más tardar al 31 de diciembre del 2010, sobre las situaciones ocurridas en los puntos 5 y 8 (...) en cuanto a si ese Consejo consideraría que en esas dos condiciones podrían darse excepciones, como aceptar el acta de la asamblea general sin que se enfoque al proyecto presentado o que la solicitud sea recibida por instancias diferentes a las establecidas. Si así fuera, definir oficialmente el evento en que se permitiría esa excepción, los justificantes, las instancias que puedan solicitarla, autorizarla e implementarla, así como la documentación y los medios probatorios para evidenciar y fundamentar lo actuado; de manera que no quede a juicio de las oficinas regionales y/o del Departamento de Financiamiento Comunitario, el tomar decisiones al respecto.*

El Consejo no admite excepciones (salvo situaciones en las que medie un decreto ejecutivo que declare la emergencia). Ni las oficinas regionales ni el Departamento de Financiamiento Comunitario toman decisiones que el Consejo no haya autorizado. La excepción señalada se incorporará en la nueva publicación de requisitos que se está preparando.

El Consejo no incorporará dentro de las excepciones, las condiciones señaladas en los puntos 5 y 8 del informe AI-0321-2010, de manera que cualquier proyecto debe estar aprobado previamente por la asamblea general de la organización y es uno de los aspectos que con más rigurosidad se revisa. Asimismo, si eventualmente se ha incumplido el procedimiento definido para la presentación de solicitudes de financiamiento de proyectos, esa situación no se presenta en la actual administración y al estar definida como requisito, el Consejo no redundará en ello.

Las dificultades que le produjo al Consejo el financiamiento de dos fincas, la de Atenas y otra en Naranjo, para reubicar un precario, provocaron que el Consejo decidiera no girar más recursos para proyectos de vivienda, decisión que se plasmó en la publicación de mayo de 2010 sobre requisitos para financiamiento de proyectos, donde se indica claramente que este órgano no financiará este tipo de proyectos.

Se solicitará a la Asesoría Jurídica que emita un criterio a la luz de la ley de Emergencias.

4.3. *Establecer, a más tardar al 31 de diciembre del 2010, como requisito oficial e ineludible, que para la adquisición de bienes (muebles e inmuebles) y servicios, se solicite a la organización eventualmente beneficiada, la documentación necesaria para constatar que ha cumplido los requerimientos de contratación administrativa estipulados en el capítulo I- sección II de la ley y el capítulo II de su reglamento; exigidos a los entes concedentes en el inciso h) del apartado IV de la circular No. 14298, denominada “Regulaciones sobre la fiscalización y el control de los beneficios patrimoniales gratuitos y o sin contraprestación alguna, otorgado a sujetos privados”.*

Ya se ha dicho de manera reiterada que las organizaciones comunales no están sujetas a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa y así lo ratifica la Procuraduría General de la República en su dictamen No..... OJ-053-2010 del 9 de agosto de 2010

- 4.4. *Revisar y ajustar si corresponde, a la luz de lo que exige la normativa aplicable y a más tardar al 31 de diciembre del 2010, las directrices de los requisitos establecidos por ese Consejo y los requeridos en la circular No. 14298 de la Contraloría General de la República, en cuanto a las exigencias omitidas y tratados en el punto 9 de este informe; (incumplimiento de requisitos preestablecidos para la aprobación de proyectos) aclarándose los que se mantienen o se defina a cuales se les agrega excepciones sobre su obtención en otras oficinas o mediante su inclusión o sustitución en otro escrito; considerando lo argumentado por el jefe del Departamento de Financiamiento Comunitario, que en ausencia de la carta de solicitud del presidente de la Unión, explicó que estaba incorporada en el perfil del proyecto de la guía; que la cédula jurídica y el certificado de cuenta cliente se tenían en el Departamento de Contabilidad y que el Plan de trabajo para el cumplimiento de objetivos y el cronograma de actividades eran lo mismo.*

Esta recomendación es similar a las anteriores y es tema ya discutido. Lo que se interpreta es que se deben aplicar los términos de la circular 14298 CGR, pero en la elaboración de los nuevos formularios de solicitud para financiamiento de proyectos se tienen en cuenta todas las disposiciones de la Contraloría General en sus distintas directrices y circulares. Al inicio del formulario se cita toda la base legal para el aporte de los requisitos que se señalan.

Al ser entrevistado por la Auditoría Interna, el señor Víctor Sancho Ovares, jefe del Departamento de Financiamiento Comunitario en ese momento (08 de febrero de 2010), señaló que los requisitos que señala el punto nueve del informe, no se solicitan ya que la carta se sustituye con lo pedido en la guía de proyectos; la cédula jurídica y el certificado de cuenta cliente se tienen en el Departamento de Contabilidad porque se necesitan para incorporar las organizaciones al Registro de Acreedores. El plan de trabajo para el cumplimiento de los objetivos se está solicitando dos veces, ya que el cronograma de actividades es lo mismo y, finalmente, se verifica que se cumplan las disposiciones de la Contraloría General de la República.

Para los efectos de esta recomendación, el Consejo acoge en todos sus extremos lo que indicó en su momento el jefe del Departamento de Financiamiento Comunitario, señor Víctor Sancho Ovares, además de lo que ya se ha reiterado: el proyecto ya fue liquidado y carece de interés actual.

- 4.5. *Definir oficialmente y aplicar de forma generalizada, a más tardar al 31 de diciembre del 2010, los procedimientos que deberá seguir el Departamento de Financiamiento Comunitario y ese Consejo, para solicitar requisitos adicionales a los preestablecidos para la solicitud del financiamiento de proyectos; lo cual deberá ejecutar antes de emitirse la recomendación o aprobación del proyecto, respectivamente.*

El Consejo no aceptará esta recomendación en virtud de que iría en contra de lo que establece la Ley No. 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.

En la sesión ordinaria No. 1425-12 celebrada el 21 de marzo de 2012 (acuerdo No. 8), el CNDC resolvió, por intermedio de la Directora Ejecutiva del órgano, notificar al departamento de Financiamiento Comunitario que dentro del proceso de análisis de los proyectos, únicamente estará autorizado para solicitar ampliación o explicación de aspectos que no ofrezcan suficiente claridad para establecer su viabilidad, pero no así documentos o requisitos adicionales que no hayan sido aprobados por el Consejo. Esta disposición se notificó mediante oficio CNDC-055-2012 del 26 de marzo de 2012

- 4.6. *Requerir al Despacho de la Dirección Nacional de DINADECO, a más tardar al 31 de diciembre del 2010, que las instancias administrativas, encargadas del análisis de las solicitudes de financiamiento y de emitir la recomendación respectiva, sea realizado por personal idóneo y profesional en las áreas que correspondan y*

esté dirigido a determinar la factibilidad técnica, administrativa, económica, legal y operativa del proyecto; verificando entre otros, que si el financiamiento que se solicita al Consejo es solo parcial, existe certeza de la obtención del resto de los recursos para cumplir el fin propuesto; que si el proyecto requiere la participación de otras instancias públicas o privadas, dicho compromiso esté debidamente documentado; que si el proyecto requiere estudios técnicos puedan y deban ser solicitados y evaluados oportunamente; usándose toda la información y escritos recopilados, para fundamentar lo que se recomiende.

El Consejo no acepta esta recomendación en virtud de que no existen posibilidades de contratar personal especializado. No obstante, se ha procurado brindar capacitación especializada al personal del Departamento de Financiamiento Comunitario en distintos aspectos relacionados con el análisis de proyectos (especialmente por parte de ICAP y el Lanname-UCR). Debe entenderse que, además de las dificultades presupuestarias de la Institución para la contratación de personal, en este momento existe la directriz denominada 13-H del Ministerio de Hacienda que impide la creación de nuevas plazas.

4.7. *Establecer, a más tardar al 31 de diciembre del 2010, la forma en que ese Consejo evidenciará la revisión, análisis y conclusiones realizadas sobre los documentos de los proyectos presentados y de la evaluación de la recomendación girada por el Departamento de Financiamiento Comunitario, con base en lo cual decide su aprobación.*

Para atender esta recomendación se modificó la redacción de los acuerdos, se elaboraron carpetas especiales y se rediseñó la conformación de los perfiles; se confeccionó un sello que se estampa en los expedientes con posterioridad a su discusión y aprobación. El Consejo considera que esta recomendación es reiterativa y no tiene relación directa con el proyecto que se analiza, a cargo de la Unión Cantonal de Asociaciones de Atenas que, además, ya fue liquidado y por tanto carece de interés actual.

Informe AI-0310-2010

El 18 de mayo de 2011, la Auditoría Interna remite a la señora Shirley Calvo Jiménez, directora nacional de Dinadeco, y a los integrantes de este órgano colegiado, el informe AI-0310-2011, sobre el estudio practicado al proyecto de “compra de instrumentos musicales” por la suma de 12.829.702,00 colones, a cargo de la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Naranjo y que fue solicitado por un diputado.

Pese a que la liquidación de este proyecto fue aceptada por el Consejo mediante acuerdo No. 9 de la sesión 1335-10, del 22 de marzo de 2010, la Auditoría señala debilidades de control, asociadas con las funciones que realiza el Departamento de Financiamiento Comunitario y el Consejo Nacional de Desarrollo Comunal y emite dos recomendaciones que sigue reportando como no cumplidas:

4.1. *Implantar, a más tardar al 31 de junio del 2011, un mecanismo de control que asegure que todos los proyectos que les traslade para aprobación, el Departamento de Financiamiento Comunitario, tengan y reflejen el cumplimiento del artículo 12, del Reglamento al artículo 19 de la Ley 3859, relativo al porcentaje de financiamiento permitido o bien, contenga las razones de excepción a considerar, dejando constancia en el acta de aprobación, si éstas fueron acogidas.*

Con oficio CNDC-037-2012, el Consejo le comunica al Departamento de Financiamiento Comunitario los acuerdos 1 y 2 de la sesión ordinaria No. 1404+11 del 23 de noviembre de 2011

que rezan:

No. 1: Derogar el párrafo segundo del artículo 12 del reglamento al artículo 19 de la ley 3859 sobre Desarrollo de la Comunidad, decreto ejecutivo número 32595-G; con base en el criterio emitido por la Asesoría Jurídica y el departamento de Financiamiento Comunitario, ambos de Dinadeco. Asimismo, el tema de los aportes comunales a los proyectos se determinará mediante un listado que será expresado mediante directriz por parte de este Consejo Nacional, el cual será publicado en La Gaceta y divulgado a las organizaciones comunales por los medios de comunicación disponibles.

No. 2: Mientras se hace efectiva la disposición señalada en el acuerdo No. 1 de la presente sesión, el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad aplicará la salvedad que señala el artículo 12 del reglamento al artículo 19 de la ley 3859, decreto ejecutivo número 32595-G, en virtud de que algunos de los proyectos aprobados no cumplen con el 25% del valor del proyecto, o dicha contribución es inferior, en cuyos casos se aceptará como suficiente el aporte indicado en el expediente y señalado en el respectivo dictamen técnico.

La derogatoria a que hace referencia el acuerdo No. 1 no se ha hecho efectiva por razones técnicas y con respecto al acuerdo No. 2, se aplicó a los proyectos que estaban pendientes de aprobación a finales del año anterior, pero como puede observar, no tiene plazo y es una medida transitoria condicionada a la primera.

4.2. *Especificar, a más tardar al 30 de setiembre del 2011, dentro de la parte de los requisitos de financiamiento de proyectos del tipo de “adquisición de mobiliario y equipo”, temas de cumplimiento, relacionados con que las tres facturas proformas o cotizaciones que deban presentarse, estén a nombre de la organización solicitante y contengan las características, calidades y cantidades descritas en el perfil aprobado, de manera que permitan evaluar la razonabilidad del monto solicitado y disponer de un parámetro para revisar y aprobar su futura liquidación.*

En el perfil del proyecto se deben presentar especificaciones competentes y suficientes de cada artículo o bien a adquirir, que incluya marca o la indicación de similares a éstas, tamaño, calidad, uso personal o profesional, emitidas y suscritas por un profesional en la materia de que se trate y no sólo por el presidente de la organización, como aparece en los requisitos vigentes. Asimismo, que en todos los documentos relacionados con el proyecto y su liquidación, se mantenga la consistencia e inclusión del nombre completo del proyecto.

Demarcar a las organizaciones, que de ninguna manera, se pueden desviar de las cantidades, especificaciones y de los bienes definidos en el perfil y valuados según las facturas proformas presentadas y que en caso de darse motivos para ese actuar, no los podrán omitir, cambiar o sustituir, hasta que soliciten, justifiquen, documenten, se analicen y aprueben los cambios propuestos y obtenga la autorización respectiva de ese órgano colegiado, lo cual deberán hacer conforme a los procedimientos administrativos instaurados para ese efecto; so pena de aplicarles lo normado en el artículo 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Ya el Consejo informó a la Auditoría Comunal (mediante oficios CNDC-456-2012, CNDC-457-2012 y CNDC-458-2012, todos del 9 de octubre de 2012) que en los perfiles de proyectos se solicitan tres cotizaciones para los bienes que se pretenden adquirir (salvo que se trate de un proveedor único y se pueda comprobar), que no se van a imponer condiciones de marcas, tamaños o calidad puesto que las decisiones en esa materia las toma la organización comunal como entidad privada y que el Consejo no va a tomar partido en esa materia y, por último, que cuando se noti-

fica la aprobación del proyecto a la organización se le hacen todas las advertencias relacionadas con el cambio de destino o desviación de los recursos y que, en caso de necesidad, deberán solicitar la autorización del CNDC, previa justificación.

En los mismos términos se le había respondido a la Auditoría Interna anteriormente. Además, este Consejo determinó como condición para recibir los recursos, al menos tres miembros de la junta directiva de la organización deben participar en una capacitación en la que se les hace saber las responsabilidades que asumen al administrar fondos procedentes de la hacienda pública.

En cuanto a la razonabilidad del monto solicitado por las organizaciones, existe la práctica de promediar los montos cotizados para recomendar el monto a financiar. Por lo anterior, el Consejo considera que esta recomendación debe darse por cumplida.

Agotada la agenda y sin más asuntos que tratar se levanta la sesión a las 19:15 horas.

Alexis Zamora Ovarés
Presidente a.i.

Shirley Calvo Jiménez
Directora Ejecutiva

Gerardo H. Jiménez Zúñiga
Secretario Ejecutivo