

Acta de la sesión extraordinaria No. 1456-12

A las 17:55 horas del miércoles 17 de octubre de 2012 da inicio la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, número 1456-12 en la sala de sesiones de Dinadeco, Zapote, San José, con la siguiente asistencia:

Marcela Chacón Castro, viceministra de Gobernación y Policía, quien preside

Giovanni Jiménez Chaves, representante del movimiento comunal.

Arturo Rodríguez Morales, representante de los gobiernos locales.

Flory Mena Vásquez, representante del movimiento comunal.

Andrés Córdoba, representante de la Dirección Ejecutiva. La directora Shirley Calvo Jiménez se encuentra de vacaciones.

Gerardo Jiménez Zúñiga, secretario ejecutivo.

Alexis Zamora Ovares, representante del Poder Ejecutivo, se incorpora a la sesión a las 18:09 horas.

Luis Enrique Moya Díaz, representante del movimiento comunal, se incorpora a la sesión a las 18:12 horas.

Ausente 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 ocasión, se dará discusión al informe AI-1102-2011, sobre un “estudio del proceso de análisis, recomendación técnica y aprobación de proyectos en Dinadeco”, con fecha 21 de diciembre de 2011, pero el borrador preliminar, calificado como “confidencial”, fue dado a conocer al Consejo el 17 de noviembre de 2011.

Señala la Auditoría que de la exposición preliminar se recibió oficio CNDC-142-2011, con fecha 8 de diciembre del 2011; en que se emitió una serie de observaciones sobre los resultados y recomendaciones planteadas por la unidad fiscalizadora, los cuales se consideraron dentro de los respectivos puntos, ajustando y aclarando cuando correspondía.

Las recomendaciones al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, que la Auditoría considera como no cumplidas, junto con los comentarios que generaron, se indican a continuación.

El Informe AI-1102-2011, la primera recomendación que la Auditoría Interna considera no cumplida hasta ahora es la 4.1.

4.1. Analizar los resultados del presente informe y disponer las acciones que consideren necesarias para cumplir con las recomendaciones emitidas a su cargo, si discrepa de éstas, en el plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del presente documento, deberá proponer las soluciones alternas que motivadamente disponga, comunicando tal acción a esta Auditoría para su análisis y en caso de conflicto, se recurrirá a la Contraloría General de la República, conforme lo establecen los artículos 37 y 38 de la Ley general de control interno. (Resultados del 2.1 al 2.8)

En relación con esta recomendación, la propia Auditoría Interna señala que recibió el oficio CNDC-

142-2011 con fecha 8 de diciembre de 2011. Ese oficio fue bastante explícito en cuanto a que en las sesiones 1406-11 del 28 de noviembre de 2011, y 1409-11 del lunes 05 de diciembre de 2011, el Consejo analizó los resultados del informe y dispuso las acciones que estimó necesarias para cumplir con las recomendaciones que le conciernen. En el oficio de cita (se adjunta copia) se transcriben nueve acuerdos cuyas disposiciones se han ido incorporando, tanto a las rutinas del Departamento de Financiamiento Comunitario, como a las de este órgano colegiado y de lo cual se le ha informado de manera reiterada a la Auditoría.

Por tanto, se solicita a la Auditoría Interna del Ministerio de Gobernación y Policía que dé por cumplida esta recomendación, pues se realizó el análisis y se dispusieron las acciones.

Siguiente recomendación que la Auditoría Interna considera no cumplida:

4.2 Solicitar de inmediato a la Directora Ejecutiva, que gire las instrucciones al Departamento Legal, para que se analice a más tardar al 15 de febrero del 2012, el criterio DJ-2305 del 10 de junio del 2010, de la Contraloría General de la República, en relación con la competencia de ese órgano colegiado para donar bienes financiados con recursos del 2% del Impuesto de la Renta y actuar de acuerdo con ese resultado. (Resultado 2.6).

Esta recomendación tiene un error implícito, ya que el Departamento Legal de Dinadeco no es el indicado para analizar el criterio de referencia, pues esa labor es competencia de la Asesoría Jurídica. Al respecto, en el acuerdo No. 8 referido mediante oficio CNDC-142-2011, el Consejo comunicó:

Informar a la Auditoría Interna que ya existen dos pronunciamientos que regulan la donación de bienes adquiridos con financiamiento del Consejo. Mediante dictamen DJ-2305 del 10 de junio de 2010 de la División Jurídica de la Contraloría General de la República (oficio 05537) se señala:

“... Así las cosas, para dar respuesta concreta a la consulta planteada reiteramos lo expuesto por este órgano contralor en el oficio No. 08479 (FOE-SO-225) del 06 de agosto de 2003, en el sentido de que con respecto a los recursos que obtienen las asociaciones de desarrollo con fundamento en el artículo 19 de la Ley No. 3859 (2% del impuesto sobre la renta) y los bienes adquiridos con estos recursos- no cabe ninguna posibilidad a ningún sujeto competente de la administración pública pues se requeriría de una norma legal formal que así lo autorice y varié el destino de dichos fondos, cuyo destino legal específico es para un beneficio directo de las asociaciones de desarrollo. Igual conclusión tendría que allegarse en los casos de los bienes adquiridos con fondos de partidas específicas que tienen una finalidad específica impuesta por la voluntad legislativa.

Lo anterior, por cuanto como ha sido la línea indicada por este órgano contralor, los recursos públicos, son propiedad de la colectividad, y siempre deben de ser utilizados de la forma más eficiente en beneficio del interés general y nunca para los intereses particulares de una persona o grupo. De forma que, cuando la ley permite que se otorguen fondos o bienes del sector público a una organización privada, siempre estará de por medio la búsqueda de un interés público, es decir, que con el beneficio recibido la organización deberá coadyuvar con el estado para el logro de un fin público. Es por ello que, como lo indicamos líneas atrás, aun cuando los recursos que recibe la organización entran a su patrimonio, estos deberán de ser fiscalizados a efectos de garantizar que se utilicen adecuadamente para el destino que se tuvo presente al momento de conceder el beneficio. En este sentido, los bienes que se adquieren no podrán ser utilizados ni destinados a finalidades distintas a las previstas, ya que una desviación acarrearía graves responsabilidades.

Sin embargo, la restricción anteriormente señalada puede variar cuando se trata de los beneficios o transferencias recibidas por las asociaciones de desarrollo (no en razón del dos por ciento del impuesto sobre la renta que establece el artículo 19 en comentario), sino de las donaciones que recibe de otras administraciones públicas. En esos supuestos, ha considerado este órgano contralor – línea jurisprudencial que se mantiene- que es posible llevar a cabo el traspaso de los bienes inmuebles a favor de la Administración Pública, que se hayan adquirido con esos recursos, en el tanto con ellos se dé una mejor satisfacción del fin y del interés público, y de previo la asociación de que se trate, cuente con la autorización de quien financió la adquisición del bien que se pretende donar (es decir del ente u órgano público concedente del beneficio en el caso de transferencias o donaciones).” (El subrayado no es original).

El Consejo ha insistido en que la donación de bienes a otras entidades distintas de la asociación de desarrollo, que hayan sido financiado con recursos otorgados por este órgano, debe ser una condición previa e incorporada en el proyecto mediante las formalidades respectivas anexadas al expediente y en esos términos se instruyó al Departamento de Financiamiento Comunitario, de manera que los proyectos que lleven implícita una donación de los bienes adquiridos con fondos aprobados por este Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, observen lo siguiente:

- a) Formulación dentro del plan de trabajo;
- b) Acuerdo de Asamblea General donde se aprueba la donación;
- c) Que en la formulación y justificación del proyecto se consignarse claramente el propósito de la donación de los bienes adquiridos;
- d) Carta de compromiso del donatario (quien recibe la donación) de mantener el bien o bienes donados en buen estado y de utilizarlos en la mejor satisfacción del interés público y
- e) Para la liquidación del proyecto, se solicitará un acta de entrega del bien o bienes donados.

Por último, en la sesión ordinaria No. 1453-12 del 4 de octubre en curso, el Consejo revisó una recomendación de la Asesoría Jurídica, la cual fue presentada por la abogada Maritza Sanabria en la sesión ordinaria No. 1423-12 del miércoles 07 de marzo de 2012, cuando se discutió el tema de las donaciones de propiedades o equipos que las organizaciones comunales realizan y que deben contar con la autorización del Consejo.

El criterio, emitido mediante oficio AJ-081-2012 del 21 de febrero de 2012 concluye que las organizaciones de desarrollo comunal podrán traspasar los bienes muebles e inmuebles adquiridos con recursos provenientes del 2% ISR (ya sea del Fondo de Proyectos y/o del Fondo por Girar) bajo ciertos supuestos, por lo que el Consejo resolvió, mediante acuerdo número 11:

Acoger el criterio legal vertido por la Unidad de Asesoría Jurídica de Dinadeco mediante oficio AJ-081-2012 del 21 de febrero de 2012 y unificar los requisitos para la donación bienes (muebles e inmuebles) adquiridos con fondos públicos financiados por el CNDC a las organizaciones de desarrollo comunal, en los siguientes términos:

1. Que dentro del acta de asamblea general en la que se aprueba el proyecto, conste expresamente el acuerdo de donación por parte de los asambleístas.
2. A fin de proceder con la liquidación del proyecto se aportará, en caso de tratarse de equipo y mobiliario, acta de entrega del bien donado y, en caso de propiedades y edificaciones, escritura

pública rendida ante notario público.

3. El beneficiario deberá aportar copia de la personería jurídica, copia de la cédula jurídica y copia del documento de identidad del representante legal.
4. En el caso de entidades privadas, solamente se podrá autorizar la donación cuando cuenten con declaratoria de interés público, debidamente otorgada por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
5. El beneficiario aportará una carta donde consta que:
 - Se compromete a mantener el destino para cual fue adquirido el bien.
 - Se compromete a su custodia y adecuado resguardo.
 - Se compromete a brindarle el mantenimiento necesario para su buen uso.
 - Se indique la imposibilidad presupuestaria para adquirir el bien objeto de donación.
 - Se justifique la necesidad que dará mayor satisfacción al interés público.

Por tanto, se solicita a la Auditoría Interna del Ministerio de Gobernación y Policía que dé por cumplida esta recomendación, pues se realizó el análisis solicitado y se giraron las instrucciones indicadas.

Siguiente recomendación que la Auditoría Interna considera no cumplida:

- 4.3 *Valorar, incluir y divulgar, en coordinación y consenso con DINADECO, a más tardar al 30 de abril del 2012; como parte de los lineamientos para análisis de los proyectos comunales, temas asociados con:*
 - A. *Reformular el documento denominado “Formulario para elaboración del proyecto”; en el cual se valore la información que se requiere y presente para el análisis de los proyectos a financiar, tomando en cuenta lo comentado por esta Auditoría. (Resultado 2.1)*
 - B. *Definir que es un proyecto, reconsiderando en su clasificación: los productivos y/o los que generan beneficio social o desarrollo comunal; para luego determinar los documentos necesarios que midan la viabilidad de cada uno, entre los cuales estén; como mínimo:*
 1. *Requerir los estudios técnicos que se establezcan para cada tipo de proyecto (Resultado 2.2. A y G)*
 2. *La tabla de aportes contenga detalles del 100% de la inversión total del proyecto.*
 3. *Los necesarios para realizar un estudio financiero (Resultado 2.2. D.)*
 4. *Aclaraciones sobre diferencias de precios, omisiones, características, especificaciones técnicas u otros. (Resultado 2.2. C)*
 5. *Requerimientos técnicos adicionales al uso de suelos y la presentación de los permisos de construcción solicitados para el giro de recursos para la compra de terrenos y construcción de obras; que aseguren que el terreno reúna las condiciones óptimas para el destino final. (Resultado 2.2 B y C)*

6. *Certificaciones municipales o del MOPT relativas a las calles nacionales y vecinales. (Resultado 2.2. C y E)*
7. *Criterios legales para que sea posible llevar a cabo el proyecto según lo planificado. (Resultado 2.2. E).*
8. *Acciones para el control, mantenimiento y el cumplimiento del destino final de la iniciativa. (Resultado 2.2. F)*
9. *Establecer los parámetros, con base en los cuales Dinadeco, decida si se recomienda o no las propuestas sometidas a su conocimiento, entre las pautas, se pueden considerar: áreas o actividades predeterminadas como prioritarias, porcentajes mínimos o máximos de población beneficiada, cobertura del proyecto, población en riesgo, índices de pobreza; desarrollo cultural, entre otras. (Resultado 2.2. H)*
10. *Definir sobre el aporte del 25% del proyecto y su base de aplicación, requerido a las organizaciones u a otras instancias (Proyecto total o parte financiada por DINADECO). (Resultados 2.5)*
11. *Garantizar que Dinadeco actualice y acate los procedimientos establecidos en casos de donaciones implícitas en los proyectos, entre las que se verifique la entrega de la solicitud al Consejo, en caso de que legalmente pueda seguirse con esta práctica. (Resultado 2.6.)*

Al respecto, se debe comunicar a la Auditoría Interna del MGP que una comisión encabezada por el Departamento de Financiamiento Comunitario de Dinadeco, ya procedió a la elaboración de tres formularios para la elaboración de proyectos, de acuerdo con su clasificación (construcción de obras de infraestructura, compra de equipo y mobiliario y compra de bienes inmuebles), también está en proceso de preparación un formulario para proyectos de capacitación y otro para proyectos productivos. El paso siguiente con los formularios que ya están elaborados es enviarlos a imprimir. En cuanto estén listos se darán a conocer por todos los medios de que dispone la Administración.

Junto con los formularios también se han elaborado sus respectivos manuales de procedimientos que también están en proceso de revisión y validación.

La elaboración de los formularios y los manuales de procedimientos llevan implícita una clasificación, así como el cumplimiento de los incisos del 1 al 6, y del 8 y 9 de la sección B de la recomendación.

Debe aclararse, en relación con el inciso 3, que el Consejo no financia la realización estudios ni consultorías ni servicios profesionales de ningún tipo.

Para responder a lo indicado en el inciso 4, se recuerda que los perfiles de proyectos obligatoriamente deben presentar al menos tres cotizaciones, excepto que se demuestre la existencia de un proveedor único, ello con la finalidad de realizar un estudio de mercado y un valor promedio del proyecto.

En respuesta al inciso 5, repetidamente se le ha informado a la Auditoría Interna que para obras de infraestructura, en el perfil del proyecto se debe incluir un permiso de uso de suelo emitido por la municipalidad a la que pertenece la organización solicitante y que el permiso de construcción es un requisito posterior a la aprobación del proyecto pero anterior al giro de los recursos, tal como se detalla en la publicación de mayo de 2010 ampliamente reseñada.

Igualmente, como respuesta al inciso 6, ya se ha informado a la Auditoría Interna que para la intervención de caminos, las organizaciones comunales solicitantes deben aportar documentos de autorización y/o compromiso de cooperación de las municipalidades respectivas (en caso de vías cantonales) y del MOPT, (en caso de vías nacionales).

Con respecto al inciso 7 (*Criterios legales para que sea posible llevar a cabo el proyecto según lo planificado. (Resultado 2.2. E)*). El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad manifiesta no comprender lo que significa, por lo que solicita una explicación y/o ampliación, pues considera que no hay nada ilegal en los procedimientos, ni ha incurrido en el financiamiento de proyectos que riñan con la legislación vigente en el país.

Las acciones para el control, mantenimiento y cumplimiento del destino final de la iniciativa, señaladas en el inciso 8, existen según el caso: Cambio de destino, uso de recursos remanentes, o donaciones, deben ser autorizadas por el Consejo, así se le hace saber mediante oficio firmado por la jefatura de Financiamiento Comunitario y la Dirección Nacional a la organización que resulta beneficiada con financiamiento para un proyecto.

Cuando las organizaciones incurren en desviación de fondos, cambio de destino u otras modificaciones en el uso de los recursos otorgados sin la autorización del órgano concedente, la liquidación se les rechaza hasta que subsanen las deficiencias con lo que se enfrentan a la dificultad de no poder liquidar sus proyectos y se exponen a la sanción (no escrita) de no recibir recursos de ninguno de los fondos existentes hasta que pongan al día su situación, si es que no amerita la denuncia ante el Ministerio Público.

Este año, el Consejo resolvió iniciar un procedimiento contra 177 organizaciones comunales que se encuentran morosas con sus liquidaciones mediante un primer apercibimiento escrito. Ante la falta de respuesta, se remitirá un segundo apercibimiento, después del cual, en caso de ser necesario, se procederá a elaborar las denuncias del caso ante los tribunales de justicia.

En cuanto a los parámetros con base en los cuales Dinadeco decide si se recomiendan o no las propuestas sometidas a su conocimiento (inciso 9): *porcentajes mínimos o máximos de población beneficiada, cobertura del proyecto, población en riesgo, índices de pobreza; desarrollo cultural, entre otras*), debe aclararse, una vez más, que el Consejo no está dispuesto a definir, al menos por ahora, prioridades por áreas o actividades, pues las prioridades las definen las organizaciones comunales. Tampoco definirá porcentajes mínimos o máximos de población beneficiada, pues considera que ese parámetro no es de recibo para definir prioridades de financiamiento, como ya se le ha indicado a la Auditoría en otras oportunidades. El Consejo solamente estableció, en la publicación gacetaria del año 2010 que no financiará proyectos de vivienda y que no financiará estudios de ninguna naturaleza. Posteriormente, instruyó al Departamento de Financiamiento Comunitario, mediante acuerdo, sobre artículos que no se podrán aceptar en los proyectos de compra de mobiliario y equipo.

No obstante, con respecto a los parámetros de población en riesgo, índices de pobreza y desarrollo, se desarrolló un manual para la clasificación de proyectos, que incluye diversos criterios.

Respecto al inciso 10 del mismo apartado, ya se ha insistido en que el supuesto *aporte del 25% del proyecto y su base de aplicación, requerido a las organizaciones u a otras instancias* es una interpretación errónea del artículo 12 del reglamento al artículo 19 de la ley 3859, pues no existe tal disposición. Asimismo, también se ha insistido en que el Consejo aprobó solicitar reformas a dicho reglamento, trabajo que está realizando la Asesoría Jurídica de Dinadeco, por lo que se solicita dar por agotada esta discusión. Ver acuerdo No. 3 citado en el oficio de CNDC-142-2011.

Por último, el inciso 11 del apartado en mención, más que una recomendación parece una instrucción directa lo que riñe con las facultades que tiene la Auditoría Interna, sin embargo, ya se indicó líneas arriba que, tanto el Consejo como la Administración, analizaron y discutieron los criterios jurídicos emitidos, tomaron acuerdos y se comunicaron disposiciones, por lo que se solicita dar por agotada esta discusión por reiterativa y dar por atendida la recomendación.

Siguiente recomendación que la Auditoría Interna considera no cumplida:

- 4.4 *Exhortar a Dinadeco para que evidencie el aporte de organizaciones u otras instancias, en el expediente y el dictamen emitido por Financiamiento Comunitario. (Resultado 2.5.)*

Responder a la Auditoría Interna que en las solicitudes de financiamiento para proyectos se incluye una tabla de aportes donde las organizaciones comunales interesadas indican los recursos que recibirán de otras instituciones o entidades, incluyendo los aportes comunales.

Las siguientes recomendaciones que la Auditoría Interna considera no cumplidas, se agrupan para su respuesta por considera este Consejo que son similares:

- 4.5 *Incorporar de forma inmediata en las actas, las deliberaciones que demuestren la validación de la recomendación técnica, la justificación de un aporte menor al 25% o su totalidad y el consentimiento en los proyectos que involucren donación; en los dos últimos casos, cuando se continúe con dichas prácticas. (Resultados 2.5 y 2.8)*
- 4.6 *Evidenciar la revisión en el expediente del dictamen emitido por el Departamento de Financiamiento Comunitario y los documentos de respaldo a partir del recibo de éste informe. (Resultado 2.8).*

Al respecto, se debe responder a la Auditoría Interna que el Consejo no está solicitando aporte del 25% del valor del proyecto debido a que esta norma no existe. Asimismo, que los expedientes de proyectos se revisan con detenimiento, pero las deliberaciones relativas a las recomendaciones técnicas solo se consignan en el acta cuando se presentan discrepancias, lo contrario no tiene sentido práctico pues el dictamen permanece en el expediente y se considera suficiente indicar su número y fecha de emisión en los acuerdos de aprobación de proyectos. No obstante, Dinadeco invirtió recursos en carpetas especiales para proyectos y un sello que se estampa en los expedientes cuando estos son aprobados. El Departamento de Financiamiento Comunitario ha hecho esfuerzos para reformular los expedientes para que sean más sencillos de interpretar y se modificó la redacción de los acuerdos, para evidenciar que los proyectos y sus dictámenes fueron conocidos antes de su aprobación.

Conviene aclarar que las actas del Consejo se elaboran de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley General de Administración Pública No. 6227 y el artículo 14 del reglamento del Consejo, decreto ejecutivo número No 20748-G, publicado en La Gaceta No. 196 del 15 de octubre de 1991. En ambos casos dice, textualmente:

“De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.”

De acuerdo con lo anterior, el Consejo considera que la Auditoría Interna no tiene facultades para indicarle la forma de elaboración de las actas de las sesiones.

La directora Marcela Chacón mociona y se resuelve:

Facultar a la Dirección Ejecutiva del Consejo para que responda a cada una de las recomendaciones del informe AI-1102-2012, siendo que cuenta con información y documentación suficiente para ello.
APROBADO.

Agotada la agenda y sin más asuntos que tratar se levanta la sesión a las 18:48 horas.

Marcela Chacón Castro
Presidenta

Andrés Córdoba
Director Ejecutivo a.i.

Gerardo H. Jiménez Zúñiga
Secretario Ejecutivo