

Martes 17 de mayo de 2012
AI SFE 076-2012

Ingeniera
Magda González Arroyo, Directora
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)

Estimada señora:

Considerando los resultados obtenidos en la revisión preliminar a la información contenida en los documentos que conforman los expedientes de las Contrataciones Directas N° 2011CD-000372-13000 y N° 2012CD-000068-10900 (conforme lo descrito en el numeral 7 del oficio AI SFE 039-2012 del 21/03/2012); esta Auditoría Interna programó un estudio especial, para analizar con mayor profundidad la gestión emprendida por la administración del SFE, con relación a los citados procedimientos de contratación administrativa.

Tomando en cuenta los resultados obtenidos en la ejecución de dicho estudio, se remite para su conocimiento y atención el presente informe de auditoría N° AI-SFE-SA-INF-003-2012; con el propósito de que la administración activa del SFE adopte las medidas necesarias que le permitan la implementación de las respectivas recomendaciones.

A fin de asesorar a esa autoridad, se informa que la Ley General de Control Interno N° 8292, en el Capítulo III, Sección I, establece los deberes del jerarca y titulares subordinados respecto al sistema de control interno. En ese sentido, señala lo siguiente:

Artículo 12

(...)

- c) *Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.*

Artículo 17

(...)

- c) *Que sean implantados los resultados de las evaluaciones periódicas que realizan la administración activa, la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.*

AI SFE 076-2012

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

En cuanto a informes de Auditoría Interna y planteamiento de conflictos, la Ley N° 8292 establece lo siguiente:

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

*Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas
(...)*

Para cumplir con lo que establece la Ley #8292 y dar seguimiento a la implantación de las recomendaciones, es necesario que se emitan las instrucciones que correspondan, procediendo a remitir copia de las mismas a esta Auditoría Interna; información que se convertirá en insumo fundamental para que este órgano de fiscalización proceda a valorar la conclusión del presente estudio o emitir los informes adicionales que correspondan.

Atentamente,

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/ RAV

Ci Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE
 Archivo



Nº AI-SFE-SA-INF 003-2012
08 DE MAYO DE 2012

INFORME ESTUDIO ESPECIAL

DEBILIDADES DETECTADAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA IDENTIFICADOS COMO CONTRATACIONES DIRECTAS Nº 2011CD-000372-13000 Y Nº 2012CD-000068-10900

**Apoyo redacción:
del informe**

Ing. Roberto Aguilar Vargas
Auditor Encargado

**Elaborado y
Aprobado por:**

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno



RESUMEN EJECUTIVO

1.	INTRODUCCIÓN	1
1.1	ORIGEN	1
1.2	OBJETIVO	1
1.3	ALCANCE.....	1
1.4	PERÍODO REVISADO	1
1.5	LIMITACIONES.....	2
1.6	NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA.....	2
1.7	COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS.....	2
2.	ANTECEDENTES	3
3.	RESULTADOS.....	10
4.	CONCLUSIÓN GENERAL.....	40

RESUMEN EJECUTIVO

Esta Auditoría Interna programó el estudio especial relativo a las contrataciones directas N° 2011CD-000372-13000 y N° 2012CD-000068-10900, con cargo al Plan Anual de Labores del 2012 (código 1.9).

El objetivo del citado estudio es determinar si la gestión emprendida por la administración del SFE con relación a los procesos de contratación administrativa identificados como contrataciones directas N° 2011CD-000372-13000 y N° 2012CD-000068-10900, se ajustó a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

Como resultado de la ejecución del mencionado estudio, se originaron dos hallazgos que consignan conclusiones y recomendaciones dirigidas a la administración del SFE, producto de la evidencia descrita en los mismos; la cual trata en términos generales sobre:

1. El Departamento Administrativo y Financiero justificó la necesidad de contratar servicios profesionales para llevar a cabo una serie de acciones vinculadas con el proceso de adopción e implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).
2. El presupuesto utilizado para soportar la contratación de esos servicios profesionales, se justificó a través de la subpartida 10701 "Actividades de Capacitación".
3. Los citados procesos de contratación administrativa se adjudicaron a la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A.
4. Como resultado de la Contratación Directa 2011CD-000372-13000, la mencionada empresa brindó servicios de capacitación así como entregó dos documentos que se denominan: "Diagnóstico Implementación NICSP" y "Políticas Contables Generales basadas en NICSP". Dicho servicio contratado fue recibido conforme y cancelado por el SFE.
5. Considerando los términos de la Contratación Directa 2012CD-000068-10900, a la citada empresa se le contrataron servicios de capacitación y supervisión para la implementación de las NICSP; contratación que se encuentra en ejecución y a fecha 02/05/2012 no se había cancelado suma alguna por dichos servicios.
6. De acuerdo con la evidencia obtenida, apoyada en criterio legal, los mencionados procesos de contratación administrativa aparentemente califican como contrataciones irregulares; situación que deberá analizar la Dirección del SFE y proceder según corresponda. Lo anterior por cuanto, en apariencia, los servicios contratados trascendieron la necesidad de capacitación originalmente planteada, ya que el objeto realmente contratado, en apariencia, se configura como contratación de servicios de asesoría (consultoría); aspecto que podría eventualmente conllevar a la determinación de responsabilidades de tipo civil (para con la empresa contratista) y de carácter administrativo sancionatorio para los funcionarios respectivos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN

El estudio especial de auditoría se realizó conforme al numeral 1.9 del Plan Anual de Labores del año 2012.

1.2 OBJETIVO

Determinar si la gestión emprendida por la administración del SFE con relación a los procesos de contratación administrativa identificados como contrataciones directas N° 2011CD-000372-13000 y N° 2012CD-000068-10900, se ajustó a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

1.3 ALCANCE

Revisión y análisis de la información y documentación relacionada específicamente con lo siguiente:

- Expedientes de contratación administrativa identificados como contrataciones directas N° 2011CD-000372-13000 y N° 2012CD-000068-10900.
- Documentos denominados "Diagnóstico Implementación NICSP" y "Políticas Contables Generales basadas en NICSP".
- Clasificador por objeto del gasto del Sector Público (subpartidas vinculadas con la contratación de servicios de capacitación y consultoría).
- Criterio legal emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE (oficios 050-2012 del 23/04/2012 y AJ-052-2012 del 30/04/2012).
- Pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República con relación a contrataciones administrativas declaradas como "irregulares" (únicamente como referencia normativa, pero no vinculante para el SFE).
- Límites económicos de contratación administrativa y montos presupuestarios promedios, establecidos por el órgano contralor.
- Procesos de contratación administrativa relacionados con la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público; que se registran en el sistema CompraRed (únicamente como referencia comparativa).

1.4 PERÍODO REVISADO

Del 08/09/2011 al 02/05/2012.

1.5 LIMITACIONES

No se encontraron limitaciones que entorpecieran los procesos de recolección de documentos y obtención de la información acerca del caso, que sirvieron de fundamento para comunicar los resultados contenidos en este informe.

1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la ejecución del presente estudio especial de auditoría se observaron las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República; así como lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Decreto Ejecutivo N° 36356-MAG).

1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

Los resultados del presente estudio fueron comentados el 16/05/2012, con la administración del SFE. En la denominada "Conferencia Final de Resultados", participaron los funcionarios, la Ing. Magda González Arroyo, Directora, el Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector, el Lic. Gerardo Castro Salazar, Jefe Unidad de Asuntos Jurídicos y el Lic. Robert Ramírez Solano, funcionario de la citada Unidad.

2. ANTECEDENTES

2.1 Informes de auditoría que describen debilidades relacionadas con el sistema de control interno en materia de contratación administrativa

- 2.1.1** Informes de auditoría N° AI-SFE-SA-INF 005-2009 (oficio AI SFE 172-2009 del 05/11/2009) y N° AI-SFE-SA-INF 001-2010 (oficio AI SFE 020-2010 del 09/02/2010); los cuales informan sobre los resultados del estudio denominado "EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO RELATIVO A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA CON CARGO A LOS RECURSOS DEL SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO".
- 2.1.2** Informe N° AI-SFE-SA-INF-020-2011 (oficio AI SFE 232-2011 del 13/12/2011), el cual consigna los resultados del estudio cuyo propósito fue "EVALUAR LA GESTIÓN RELATIVA A LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CON CARGO A LOS RECURSOS DEL SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO".
- 2.1.3** El SFE recientemente aprobó un cronograma de actividades vinculado con la atención de las recomendaciones contenidas en los citados informes; el cual se encuentra en ejecución.

2.2 Debilidades detectadas en procedimientos de contratación administrativa

- 2.2.1** Mediante la Resolución DE-11-2011 del 05/09/2011 se declararon como contrataciones irregulares las contrataciones directas 2011CD-00042-11005 y 2011CD-000111-11005 (vinculada con la contratación de servicios de laboratorio). Al respecto, se conformó un órgano que se encuentra en forma preliminar investigando la materia de responsabilidades. Dicho aspecto forma parte del Informe de auditoría N° AI-SFE-SA-INF-020-2011, (hallazgo N° 7) comunicado con oficio AI SFE 232-2011 del 13/12/2011 (aspecto que será sujeto de seguimiento por parte de esta Auditoría Interna; lo anterior considerando los términos del cronograma de actividades aprobado por el SFE para implementar las respectivas recomendaciones).
- 2.2.2** El proceso de contratación administrativa relativo a la contratación directa 2011CD-000297-11004 denominada "Servicio de digitalización de archivos", presentó algunas debilidades que este órgano de fiscalización puso al conocimiento de la administración del SFE, con el fin de que se adoptaran las medidas que pudiesen corresponder (en apego al principio de legalidad). Dicho aspecto, forma parte del Informe de auditoría N° AI-SFE-SA-INF 001-2012 (hallazgo N° 6) comunicado con oficio AI SFE 027-2012 del 05/03/2012. Según se nos informó, la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE está analizando el expediente relacionado con dicho proceso de contratación (aspecto que será sujeto de seguimiento por parte de este órgano de

fiscalización; lo anterior considerando los términos del cronograma de actividades aprobado por el SFE para implementar las respectivas recomendaciones).

2.2.3 El proceso de contratación administrativa relativo a la Licitación Abreviada N° 2011LA-000452-10000 (mantenimiento preventivo y correctivo de equipo de cómputo); evidenció debilidades que de igual manera la Auditoría Interna hizo del conocimiento de la administración del SFE. Según información suministrada, el SFE ha adoptado una serie de medidas encaminadas a dar solución a las citadas debilidades. Lo acontecido con la mencionada contratación está siendo analizado por esta Auditoría Interna.

2.2.4 El proceso de contratación administrativa relativo a la contratación directa N° 2011CD-000403-11002 (sobre aspectos relativos a la compra de insumos agrícolas destinados a rehabilitar parte de las plantaciones de café de los cantones de Coto Brus y Buenos Aires, afectadas por las enfermedades conocidas como "Ojo de Gallo" (*Mycena citricolor*) y Mal de hilachas (*Pellicularia koleroga*); evidenció debilidades que fueron comunicadas a la administración por medio del informe de advertencia N° AI-SFE-SP-INF 001-2012 (oficio AI SFE 028-2012 del 07/03/2012).

2.3 Criterio de la Contraloría General de la República (no vinculante para el SFE)

En respuesta a una consulta que le fue planteada y que tiene relación con una contratación irregular; mediante oficio 7736 del 30/06/2008 el órgano contralor señaló lo siguiente:

II.- Criterio de la División:

En efecto el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa actual, puntualmente se refiere al tema de las contrataciones irregulares cuando desarrolla el deber de verificación, que durante el procedimiento de contratación administrativa como tal y durante la fase de ejecución del contrato, recae sobre el contratista.

La norma del artículo 210 de ese Reglamento, es clara al definir como contrato irregular a aquel en el que en su trámite, se haya incurrido en vicios graves y evidentes, de fácil constatación. Se utiliza como ejemplos, casos en que se haya omitido el procedimiento correspondiente o aquellos en los que se haya recurrido de manera ilegítima a alguna excepción del ordenamiento jurídico.

De igual modo, dicho artículo es preciso en señalar las consecuencias que se derivan de un contrato suscrito en esa condición. La primera de ellas, muy bien identificada en ese numeral, es la que indica que: "En esos casos, no podrá serle reconocido pago alguno al interesado, salvo en casos calificados, en que proceda con arreglo a principios generales de Derecho, respecto a suministros, obras, servicios y otros objetos, ejecutados con evidente provecho para la Administración ". Obviamente esto responde a un principio elemental de justicia, a la obligación del Estado de pagar por aquello que efectivamente

aprovecha de un particular —en este caso un bien o servicio ejecutado a su favor— y a un impedimento de generar un enriquecimiento sin causa que beneficie de manera irregular a la Administración.

Efectivamente, aquí el "pago" que procede tiene la naturaleza de un reconocimiento indemnizatorio, de los costos incurridos por quien figuró como contratista en el caso en que la ejecución significó un evidente provecho para la Administración. Y para ello, la norma indica que "no se reconocerá el lucro previsto y de ser éste desconocido se aplicará por ese concepto la rebaja de un 10% del monto total.

Por otro lado, el mismo hecho de la contratación irregular puede derivar otras consecuencias tanto para el contratista como para los funcionarios vinculados al caso.

En el caso de los funcionarios, interesa mencionar que el artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, establece en el artículo 110, en lo que interesa:

"Hechos generadores de responsabilidad administrativa. Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

a) La adquisición de bienes, obras y servicios con prescindencia de alguno de los procedimientos de contratación establecidos por el ordenamiento jurídico."

Dicha norma efectivamente confirma que una contratación irregular, puede desembocar para un funcionario involucrado, en una responsabilidad de orden administrativo, además de las eventuales responsabilidades de orden civil y penal.

Pero el tema planteado en la consulta, nos lleva a establecer si para efectuar el eventual reconocimiento económico al contratista vinculado en la contratación irregular, ello depende del proceso administrativo que se siga contra el funcionario público con participación en el asunto.

Tal y como lo apuntó la asesoría jurídica interna, estamos aquí frente a dos efectos jurídicos del contrato irregular que corresponden en principio a vías independientes. Eso significa que no necesariamente el pago que estipula el artículo 210 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa depende de la decisión final que se adopte en el procedimiento para establecer la eventual responsabilidad del servidor público.

Lo que interesa para efectos del pago citado en el artículo 210 ya mencionado, es que de manera efectiva se tenga por acreditado que la contratación realizada, puede calificarse como irregular; y que el pago procede porque se cumplen los demás supuestos que la norma señala, ya sea que la Administración recibió un bien o servicio que le supuso un determinado provecho y/o cuando se trata de un contrato ejecutado sin contar con el refrendo o aprobación interna, cuando ello era necesario.

Acreditados esos elementos, debe procederse a emitir el reconocimiento económico que le corresponde al contratista sin que para ello, en principio, sea requisito establecer si existió o no la responsabilidad administrativa.

Ahora bien, pudiera ser que en donde puedan mezclarse ambas consecuencias es en el momento de la definición del carácter irregular de la contratación. Sin embargo, es nuestro criterio que —el reconocimiento del pago al contratista y la responsabilidad administrativa del funcionario o funcionarios afectados— son vías separadas. El pago debe hacerse efectivo cuando se tenga claridad de las condiciones que exige el artículo 210 comentado.

2.4 Información extraída del sistema CompraRed

En los siguientes cuadros se presenta información relativa a contrataciones administrativas, correspondientes a la gestión de varios órganos públicos que contrataron servicios de capacitación y consultoría (lo que incluye el elemento de asesoría), vinculados con el proceso de adopción e implementación de las NICSP; los cuales se detallan como referencia para diferenciar la descripción del objeto de contratación de un servicio de capacitación de uno de consultoría:

2.4.1 Clasificados como servicios de capacitación

Período	Proceso	Institución	Descripción del objeto
2008	COMPRA DIRECTA N ° 2008CD-000003-99999	Museo Nacional de Costa Rica	Introducción a las normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) Versión 2007
2009	CONTRATACIÓN DIRECTA N° 2009CD-000005-99999	Museo Nacional de Costa Rica	Curso taller práctico aplicación e implementación de las NICSP
2010	COMPRA DIRECTA 2010CD-000006-00100	MIDEPLAN	Participación al seminario de Contabilidad para el Sector Público NICSP
2011	COMPRA DIRECTA 2011CD-000256-13000	Servicio Fitosanitario del Estado	Charla Experiencias y Desafíos en el Proceso de la Implementación de las Normas de Contabilidad Aplicables al Sector Gobierno
2011	Contratación Directa N° 2011CD-000029-13000	Servicio Fitosanitario del Estado	Capacitación sobre "Cómo realizar exitosamente la Implementación de las ... (NICSP)". Contenido: Retos de la implementación; Estudio 14 de adopción por primera vez de las NICSP; NICSP en la actualidad y disposiciones transitorias; Administración del proceso y entrenamiento; Responsables, participantes e interesados; Gestión del cambio; Sistemas de información; Material de la contabilidad nacional (Plan de cuentas); Administración de proyectos; Análisis de proyecto de implementación; Reconocimiento y medición de los elementos: activos; Reconocimiento y medición de los elementos: pasivos; Reconocimiento y medición de los elementos: ingresos y gastos; y Balance final con principios anteriores y balance inicial en NICSP.

El cuadro continúa en la página siguiente.

Período	Proceso	Institución	Descripción del objeto
2011	CONTRATACION DIRECTA No 2011CD-000104-55200	Ministerio de Educación Pública	Participar en el seminario "Normas de Contabilidad del Sector Público (NICSP)"

2.4.2 Clasificados como servicios de consultoría

Período	Proceso	Institución	Descripción del objeto
2010	COMPRA DIRECTA Nº 2010CD-000117-99999	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	<p>Contratar los Servicios Profesionales de una persona física o jurídica para la Adaptación e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público. Dichos servicios de consultoría para la implementación de las NICSP deben incluir tres etapas:</p> <p>I. Diagnóstico: se realizara un análisis de la situación financiera actual, para determinar las brechas existentes con los principios de contabilidad y las NICSP, con lo cual se haría un informe con los hallazgos encontrados, así como recomendaciones y las áreas de mejora</p> <p>II. Implementación: en esta etapa, se trabajaría de acuerdo a los resultados del diagnostico. Se hará un análisis de información actual vs. La futura requerida por las normas, un plan de cumplimientos de la nueva normativa así como el diseño de un proyecto de administración de la implementación de las NICSP. Dentro de los informes a recibir están: catálogo de cuentas, manual de cuentas, ajuste de las cuentas de activos, pasivos, patrimonio, ingresos y egresos, políticas contables, estructura de los estados financieros, las notas aclaratorias a los estados financieros y el manual de procedimientos financiero-contable, conforme a las NICSP y las directrices emanadas por la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda. Asimismo una opinión acerca de si el sistema utilizado a nivel institucional cumple los requisitos mínimos necesarios para seguir llevando la contabilidad en él conforme a las normas.</p> <p>III. Monitoreo y seguimiento: monitoreo del proyecto de administración de implementación, consultaría sobre aspectos materiales de la implementación, aseguramiento de los debidos procesos del proyecto, apoyo en el proceso, y un informe final (conclusiones, logros y aspectos de mejora). Este monitoreo se hará hasta la emisión de los estados financieros del 2010.</p>

El cuadro continúa en la página siguiente.

Período	Proceso	Institución	Descripción del objeto
2010	LICITACION ABREVIADA 2010LA-000012-00100	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	Contratación de servicios para la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público –NICSP-: Temas a Desarrollar y Sesiones Estimadas: <ul style="list-style-type: none"> • Políticas Contables: <ul style="list-style-type: none"> 1- Activos: 6 sesiones de trabajo 2- Pasivos: 2 sesiones de trabajo. 3- Patrimonio: 3 sesión de trabajo. 4- Ingresos. 1 sesión de trabajo. 5- Gastos: 1 sesión de trabajo. • Manual de Cuentas: 3 Sesiones de trabajo • Estructura de Estados Financieros: 3 Sesiones de trabajo • Manual de Procedimientos Contables y Presupuestarios: 6 sesiones de trabajo. • Diseño de Valoración de Activos: 6 sesiones de trabajo. • Balance de Apertura: 8 sesiones de trabajo. • Integración del Catalogo Contable con el Presupuestario: 5 sesiones de trabajo. • Inducción al Personal clave NICSP: 5 Sesiones de trabajo.
2010	CONTRATACIÓN DIRECTA Nº 2010CD-000148-99999	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, (INTA-MAG)	Contratación de servicios profesionales para elaborar el manual descriptivo de cuentas, el manual de políticas contables y el modelo de estados financieros con sus notas conforme a las NICSP
2011	COMPRA DIRECTA Nº 2011CD-000260-03100	Teatro Nacional	Contratación de servicios para la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público – NICSP-para el Teatro Nacional: <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un diagnóstico de situación actual sobre grado de uso de las NICSP • Preparar un plan de trabajo • realizar una propuesta Plan de Cuentas • Analizar y recomendar los ajustes a las cuentas de activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos y notas aclaratorias a los Estados Financieros • Elaborar, documentar y presentar una propuesta de políticas contables específicas y procedimientos ajustados • adecuar el formato establecido por la Contabilidad Nacional a la estructura de los estados financieros • Diseñar e impartir una capacitación general y específica sobre las NICSP

El cuadro continúa en la página siguiente.

Período	Proceso	Institución	Descripción del objeto
2011	COMPRA DIRECTA 2011CD-000256-13605	Ministerio de Hacienda	Consultoría para la Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), la cual comprende las siguientes actividades: 1. Asesoría y coordinación del proceso de definición y planificación del Proyecto de Implementación de las NICSP: Elaborar el nuevo plan general para la implementación efectiva de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para Administración Central, los Poderes de la República, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, tomando como referencia el Plan de Acción elaborado por la Contabilidad Nacional y en cumplimiento a la disposición b) del informe DFOE-SAF-14-2008, denominado "Estudio sobre la gestión de rectoría de la Dirección General de Contabilidad Nacional en el Subsistema de Contabilidad", a su vez se debe considerar los esfuerzos realizados por la Dirección General de Contabilidad Nacional para conocer la situación actual en tema de implementación en las instituciones del Sector Público. Dicho Plan de Acción deberá considerar los diversos Planes existentes en la Contabilidad Nacional, entre ellos; el Plan de Fortalecimiento de la Contabilidad Nacional y el Plan de Acción para la implementación del cambio de base contable de registro de Efectivo a Devengo.

3. RESULTADOS

3.1 HALLAZGO N° 1

DEBILIDADES DETECTADAS EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DIRECTA 2011CD-000372-13000

3.1.1 CRITERIO

- 3.1.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10 y 39.
- 3.1.1.2** Ley de Contratación Administrativa N° 7494, artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 21, 45, 46, 63, 64 y 96 bis incisos b y d.
- 3.1.1.3** Ley General de la Administración Pública, N° 6227, artículos 11, 16, 128, 130, 131, 132 y 133.
- 3.1.1.4** Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, artículos 8 inciso b), 18, 107, 108 incisos b) y f), 109, 110 incisos a) y o).
- 3.1.1.5** Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 (Decreto Ejecutivo N° 33411), artículos 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 61, 97, 99, 100, 127, 131 inciso e, 163, 210, 213, 214 y 215.
- 3.1.1.6** Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

3.1.2 CONDICIÓN

3.1.2.1 Aspectos relativos a la contratación directa 2011CD-000372-13000

a) Inicio del procedimiento

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 8 del Reglamento a dicha ley, la administración iniciará el procedimiento de contratación respectivo, motivando en forma expresa (entre otros aspectos), la necesidad a satisfacer.

Con oficio DAF-409-2011 del 08/09/2011, el Lic. Henry Vega Vega, Jefe a.i. del Departamento Administrativo y Financiero, justificó ante la Unidad de Proveeduría del SFE la necesidad de contratar servicios de capacitación en contabilidad para funcionarios del SFE, en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), en aplicación del artículo 131 inciso e) del Reglamento de Contratación Administrativa, que establece lo siguiente:

e) *Servicios de capacitación: Los servicios de capacitación únicamente en los supuestos de capacitación abierta, entendida como aquella en la que se hace invitación al público en general y no es programada en atención a las necesidades puntuales de una Administración y en la cual se justifique su necesidad en función del cumplimiento de los fines institucionales.*

Las necesidades de capacitación específicas de cada entidad y que requieren de una contratación para esos fines deberán concursarse atendiendo a la estimación que se haga, a excepción del supuesto en el que la empresa y el instructor sean extranjeros, idóneos y por su especialidad, se considera fuera de competencia, en cuyo caso podrá hacerse de manera directa.

Mediante la Orden de Inicio N° 2011-1111 de fecha 8/09/2011 por un monto de ₡ 4.500.000, se justificó la necesidad de contratar "Capacitación en contabilidad para funcionarios del SFE, en las normas internacionales de Contabilidad para el Sector Público"; con cargo a la subpartida presupuestaria 10701: "Actividades de capacitación".

Con relación a prescindir de la aplicación de alguno de los procedimientos ordinarios para contratar bienes y servicios, la Ley de Contratación Administrativa dispone lo siguiente:

Artículo 127.—Decisión de contratar directamente. La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jefe de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios.

Para cada contratación se deberá confeccionar un expediente físico o electrónico, el cual estará encabezado por la decisión inicial y en el cual se ha de incorporar constancia de todas las actuaciones que se realicen.

b) Servicio ofertado

En el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 9 del Reglamento a dicha ley, se establece la obligación de la administración de contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación requerida.

Además, de acuerdo con el artículo 21 de la mencionada Ley, "Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual. En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa. ...".

Asimismo, en el artículo 61 del Reglamento a la citada Ley, se señala que: "La oferta es la manifestación de voluntad del participante, dirigida a la Administración, a fin de celebrar un contrato con ella, conforme a las estipulaciones cartelarias."

En la oferta de fecha 25/08/2011 presentada por D.T. Baltodano Coghi y Zayas, S.A; se indicó lo siguiente:

(...)

I. CAPACITACIÓN: El objetivo de este taller tipo clínica es ofrecer las herramientas suficientes para el entendimiento del Plan cuentas emitido por la Contabilidad Nacional, Políticas Contables y de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), con el fin de que el personal cuente con el conocimiento necesario para iniciar la implementación de las NICSP en la Institución. (...)

El programa de capacitación cuenta de:

70 horas de capacitación (...)

Naturaleza y alcance del trabajo:

El trabajo se iniciará con un diagnóstico previo que permita determinar las necesidades de la institución en cuanto a NICSP. Posteriormente se procede al desarrollo de políticas contables de acuerdo al plan de cuentas emitido por la Contabilidad Nacional y según las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). En caso de que ustedes lo soliciten posteriormente, el paso a seguir es la asesoría para la implementación de las NICSP, dicha implementación contempla: enfoque del negocio, enfoque funcional, enfoque del sistema y enfoque operativo.

Objetivos y metodología del trabajo:

El objetivo principal es el brindar un diagnóstico sobre NICSP, elaborar las políticas contables para la institución según NICSP. Este trabajo se hará mediante la aplicación de una lista de chequeo, entrevistas al personal, análisis de los estados financieros actuales, procedimientos políticas actuales de la institución.

Alcance del trabajo:

DIAGNÓSTICO

Para la realización de este diagnóstico se aplicará una lista de verificación (check list) basado en las NIC SP, que a nuestra consideración, tendrán mayor impacto al momento de su implementación en la Institución.

(...)

Políticas contables

Posteriormente se procede al desarrollo de las políticas de la Institución, de acuerdo al Plan de Cuentas emitido por la Contabilidad Nacional y según las NICSP.

(...)

HONORARIOS PROFESIONALES:

Por el diagnóstico ₡1.500.000.00 (un millón quinientos mil colones), por la asesoría en el diseño de las políticas ₡2.000.000.00 (dos millones de colones), y por la capacitación ₡1.000.000.00 (un millón de colones) lo cual incluye material didáctico y un certificado de participación.

Otros servicios que le podemos ofrecer:

*En caso de que ustedes lo soliciten posteriormente, **el paso a seguir es la asesoría para la implementación de las NICSP, dicha implementación contempla: enfoque del negocio, enfoque funcional, enfoque del sistema y enfoque operativo.***

(...)

El destacado no es del documento original.

En el hallazgo N° 2 del presente informe, se desarrolla lo relativo a las debilidades detectadas en la contratación directa 2012CD-000068-10900. Al respecto, en la oferta de fecha 26/01/2012 presentada por D.T. Baltodano Coghi y Zayas, S.A, se describe tanto la naturaleza del servicio que se ofertó con respecto a esa contratación así como lo correspondiente al servicio brindado con relación a la contratación directa 2011CD-000372-13000; tal y como se señala seguidamente:

*(...) propuesta de servicios profesionales para realizar la capacitación **y supervisión del proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) Fases III y IV.***

*En una primera etapa nuestro despacho los **asesoró en las etapas I y II Diagnóstico y Políticas Contables**, las cuales ya fueron concluidas. Partiendo de esto nuestro despacho los **capacitará y supervisará** en la implementación de dichas normas.*

(...)

El destacado no es del documento original.

c) Servicio adjudicado

En la Resolución de Adjudicación N° 325-2011 del 06/10/2011, se consigna lo siguiente:

RESULTANDO

(...)

Oferta N° 1: D.T. Baltodano Coghi y Zayas S.A.

(...)

CONSIDERANDO

*Que la suscrita Proveeduría, **luego del análisis en autos conocido, no advierte vicios de fondo o forma alguna que impidan continuar con el procedimiento en su fase de adjudicación.***

Que en los procedimientos se han observado las prescripciones de ley y se ha actuado en escrito apego a la normativa vigente.

POR TANTO

(...); se procede a adjudicar la Contratación Directa N° 2011CD-000372-13000 de la siguiente manera:

D.T. Baltodano Coghi y Zayas S.A.

C.J. 3-101-507545

Línea N° 1

Capacitación en contabilidad para funcionarios del Departamento Administrativo y Financiero, en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público. 70 horas de capacitación, de forma magistral con preguntas y respuestas, las 24 normas de las NICSP.

(...)

Monto Total Adjudicado: ¢4.500.000,00

(...)

TODO DE ACUERDO CON LOS TÉRMINOS DE LA OFERTA.

(...)

Estudio y Redacción: Licda. Felicia Calderón Carballo. Analista de Contrataciones.

Revisión: Licda. Glenda Avila Isaac, Proveedora Institucional.

(...)

El destacado no es del documento original.

No se visualiza en dicha resolución, el servicio realmente ofertado; o sea, además de la capacitación no se hace mención al diagnóstico de las NICSP y las correspondientes políticas contables.

El servicio ofertado por la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A, en apariencia trascendió la necesidad descrita en la Orden de Inicio N° 2011-1111 de fecha 8/09/2011 y adjudicada a dicho oferente por un monto de ¢ 4.500.000 (con cargo a la subpartida presupuestaria 10701: "Actividades de capacitación"). Al respecto, el artículo 21 "Verificación de procedimientos" de la Ley de Contratación Administrativa (complemento artículo 210 de su Reglamento), establece lo siguiente:

Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual.

En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa.

El Reglamento de esta Ley definirá los supuestos y la forma en que proceda indemnizar al contratista irregular. Asimismo, el funcionario que haya promovido una contratación irregular será sancionado conforme a lo previsto en el artículo 96 bis de esta Ley.

(Así adicionado el párrafo anterior mediante el artículo 3° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006).

d) Pedido de Compra (contrato)

Mediante el Pedido de Compra N° 000927 del 07/10/2011, por un monto de ¢ 4.500.000; se formalizó el servicio contratado a la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A; el cual fue

suscrito por la Licda. Felicia Calderón Carballo (Revisado por) y la Licda. Glenda Avila Issac (Proveedor Institucional). En el apartado denominado "Texto pedido de material" se señaló:

Capacitación en contabilidad para funcionarios del Departamento Administrativo y Financiero, en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público. 70 horas de capacitación, de forma magistral con preguntas y respuestas, las 24 normas de las NICSP.

El destacado no es del documento original.

No se visualiza en dicho Pedido de Compra, el servicio realmente ofertado; o sea, además de la capacitación no se hace mención al diagnóstico de las NICSP y las correspondientes políticas contables.

Con oficio PROV-1263-2011 del 07/10/2011, se remitió a la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A, el mencionado Pedido.

e) Cancelación del servicio contratado

Mediante la factura comercial N° 1011 del 28/11/2011 la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A, presentó ante el SFE el cobro de los servicios brindados. En el concepto de la factura se señala:

*Servicios profesionales de **capacitación diagnóstico y diseño de políticas contables** según NICSP.*

El destacado no es del documento original.

Con oficio DAF-PI-1738-2011 del 06/12/2011, la Unidad de Proveeduría gestionó ante el área de Tesorería del SFE, el trámite de pago de la citada factura.

Por medio de la "TRANSFERENCIA DE PAGO NETO" N°970343 por ₡ 4.410.000.00, de fecha 12/12/2011, se evidencia la cancelación de la factura comercial N° 1011.

f) Productos recibidos

Considerando lo descrito en el inciso e) anterior, el Departamento Administrativo y Financiero recibió conforme los documentos entregados por la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A; los cuales se denominan "Diagnóstico Implementación NICSP" y "Políticas Contables Generales basadas en NICSP".

Una vez que la Auditoría Interna tuvo conocimiento de la existencia de los mencionados documentos, emitió una serie de comentarios, expuestos en el oficio AI SFE 039-2012 del 21/03/2012. Con relación al citado oficio, la Dirección del SFE con oficio DSFE-232-2012 del 26/03/2012, giró instrucciones al Departamento Administrativo y Financiero, con el fin de que se adoptaran una serie de medidas relacionadas con la aprobación de esos documentos.

15

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Posteriormente, este órgano de fiscalización se pronunció con relación al “Diagnóstico Implementación NICSP” por medio del oficio AI SFE 046-2012 del 26/03/2012 (dirigido al Director a.i. del SFE con copia al Jefe a.i. del Departamento Administrativo y Financiero); señalando, entre otros aspectos, que el diagnóstico contratado por la administración, prácticamente informaba sobre los mismos aspectos que ha venido señalando (en forma oficial) la Auditoría Interna.

Mediante oficio DAF-228-2012 del 25/04/2012, el Departamento Administrativo y Financiero se pronunció sobre lo señalado en el oficio AI SFE 046-2012. De la lectura al citado oficio DAF-228-2012, se desprende que ese departamento no comparte las apreciaciones de la Auditoría Interna. Al respecto, a la fecha no se ha recibido documento emitido por la Dirección del SFE, que se refiera a los citados oficios AI SFE 046-2012 y/o DAF-228-2012.

Asimismo, con relación al documento denominado “Políticas Contables Generales basadas en NICSP”, la Auditoría Interna se pronunció con oficio AI SFE 055-2012 del 16/04/2012; señalando en términos generales que el documento mostraba algunas debilidades de forma, que de no corregirse en forma oportuna, podría afectar aspectos de fondo de aprobarse en esas condiciones. Al respecto, la Dirección del SFE con relación a la citada comunicación, emitió los siguientes oficios:

Fecha	Documento	Dirigido / Contenido
20/04/2012	DSFE-296-2912	Jefe a.i. Departamento Administración y Finanzas <i>"Con relación al documento denominado "Políticas Contables Generales para el Servicio Fitosanitario del Estado", le adjunto las observaciones emitidas por el Lic. Henry Valerín, para que las analice y considere su pertinencia de solicitar al consultor la incorporación en el citado documento. No omito manifestar que en dicho análisis es conveniente incluir también las observaciones realizadas por los funcionarios del departamento a su cargo. Lo anterior, con la finalidad de que la administración certifique que el documento de políticas cumple con los requerimientos necesarios para la implementación de las NISCP en nuestra Institución."</i>
20/04/2012	DSFE-297-2012	Jefe Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno <i>"Con la finalidad de dar continuidad y apoyo al proceso de implementación de la NICSP en el Servicio Fitosanitario del Estado y una vez conocido el documento de "Políticas Generales para el Servicio Fitosanitario del Estado", lo instruyo para que redacte la política general de las NICSP para el SFE. Debe aclararse en dicha política que la jefatura del Departamento de Administración y Finanzas es la responsable de la implementación de las políticas contables en nuestra institución. ... "</i>
20/04/2012	DSFE-298-2012	Auditor Interno <i>"La Dirección del Servicio Fitosanitario del Estado le manifiesta por este medio su agradecimiento por sus valiosos aportes brindados mediante Oficio AI SFE 055-2012, con fecha 16 de abril del presente año, con relación al documento denominado "Políticas Contables Generales basadas en Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público. Dichos aportes serán analizados y considerados para fortalecer dicho documento." El destacado no es del documento original.</i>

A fecha de este informe, esta Auditoría Interna no se ha recibido documento emitido por el Departamento Administrativo y Financiero, que se refiera al citado oficio AI SFE 055-2012.

3.1.2.2 Criterio legal relativo a la contratación directa 2011CD-000372-13000

En el criterio legal 050-2012 del 23/04/2012, emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE, se señaló:

(...)

VI. Sobre el fondo del Asunto.

(...)

*En el caso de la Contratación Directa 2011CD-000372-13000, se evidencia la contratación de una capacitación efectivamente requerido, pero también se logra constatar con base en la documentación recabada que existe un diagnóstico y elaboración de políticas, necesidades que en ninguna parte del expediente consta como solicitadas, concluyéndose en que se **contrató una consultoría, por ser todo un proceso integral y amplio que aborda varios temas.***

(...)

En el caso de la Contratación Directa 2011CD-000372-13000, la misma no se ajusta al ordenamiento jurídico, por cuanto la adquisición de servicios no requeridos previamente, no existiendo documento alguno que respalde que se haya solicitado, implica un quebranto al procedimiento de contratación administrativa, específicamente los artículos 7 de la LCA y 8 incisos a) y b) del RLCA, por cuanto el servicio de capacitación no satisface la misma necesidad que una consultoría, las características del objeto es diferente, la capacitación a 70 personas en las NICSP es evidentemente diferente al diagnóstico para la implementación y el abordaje de las políticas.

(...)

En la Contratación Directa 2011CD-000372-13000 efectivamente estamos frente a una contratación irregular, si bien el servicio de capacitación siempre fue solicitado adjudicado y ejecutado, la Administración contrato los servicios de diagnóstico y asesoría que no fueron requeridos inicialmente ni se indican en el acto de adjudicación o en la orden de inicio.

(...)

Sobre los efectos de la contratación irregular. El efecto que genera son dos, de carácter civil para la empresa contratista y administrativo sancionatorio para los funcionarios responsables.

La contratación irregular, para los efectos civiles de la empresa y en relación con la Administración, lo que procede es pago por haber existido un bien o servicio efectivamente recibido por la Administración en beneficio de sus fines o competencias institucionales o públicas. Esto es así, por aplicación del equilibrio debido en las contraprestaciones realizadas, pues en caso contrario, se produciría un enriquecimiento injusto, estando obviamente vedado para la Administración por la falta de una norma legal que habilite tal acción (Art. 11 de la LGAP y 11 de la Constitución Política), existiendo un deber de no dañar a otro (alterum non laedere), que protegería, en supuestos como este, a quien sufre un perjuicio por la acción de quien representa a la Administración Pública. Bajo este orden ideas, la existencia de irregularidades en el procedimiento, no excluye el marco de responsabilidad pública, ya que desde la perspectiva contractual o

extracontractual, existe la obligación indemnizatoria del Estado (Art. 190 y 191 de la LGAP). En virtud de tratarse de una indemnización, **el efecto patrimonial es no reconocer el lucro cesante en el monto ofertado**, el cual, en caso de no poderse calcular o haberse desconocido, **se tendrá como el 10%** del total de la indemnización (Art. 210 del RLCA). ...

(...)

En este punto, es importante determinar el punto de ejecución en que se encuentra cada contratación y los pagos realizados y pendientes a girar, por cuanto no se puede hacer retención o deducción de una contratación ya concluida.

En cuanto al efecto administrativo, este es de carácter sancionatorio para contra los funcionarios que no tuvieron el deber de cuidado e incumplieron con las rigurosidades del procedimiento administrativo, siendo sujetos a sanción conforme los artículos 96 y 96 bis de la LCA.

(...)

VII. Observaciones finales.

(...)

Es menester señalar que en ambos procesos no consta acto administrativo que haya modificado la contratación conforme los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 (LCA) y 200 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa Decreto No. 33411-H (RLCA).

Es imperante una efectiva fiscalización del contrato, que determine el servicio recibido en relación con el contratado y establecido inicialmente en la orden de inicio.

En cuanto a la falta de cartel, en las contrataciones sustentadas en el artículo 131 inciso e) del RLCA, es facultad de la Administración establecer un pliego o un acto administrativo en donde se describa el objeto contractual, ello por cuanto la naturaleza jurídica de esta figura contractual excepcionada nace con una invitación pública que atenderá las necesidades Institucionales. **En caso de consultorías, y de aplicar un concurso licitatorio, es indispensable el establecimiento de un cartel de licitación con las condiciones generales así como las especificaciones legales, técnicas, financieras y de calidad claras, concretas y específicas** (42 inciso b) de la LCA y 8 inciso b), 51 y 52 del RLCA).

Es condición necesaria para la aplicación de artículo 131 inciso e) del RLCA **una invitación abierta al público en general por cualquier medio de comunicación o difusión**, sea prensa, radio, televisión o internet, es decir la oferta de la empresa publicitando los servicios.

El destacado en color azul no es del documento original.

En forma complementaria a lo descrito en el criterio legal N° 050-2012, en el oficio AJ-052-2012 del 30/04/2012, la Unidad de Asuntos Jurídicos indicó lo siguiente:

(...)

a) Para documentar de forma oficial: En el caso de la Contratación Directa 2011CD-000372-13000, **al estar ejecutado el contrato y habiendo sido cancelado (pagado), lo procedente es realizar una investigación preliminar a fin de documentar si el proceso de contratación es irregular o no.** Es indispensable todo el expediente administrativo de la contratación administrativa, con especial énfasis en el cartel de licitación o acto administrativo que establece el objeto contractual requerido (necesidad planificada) y el acto de adjudicación, siendo este último el acto final del proceso que constituye la voluntad de la Administración. Además, se requiere de los informes, actas o documentos con el cual se registra la ejecución del contrato, esta etapa es la principal por cuanto materializa la contratación, transformando en realidad el bien o servicio contratado.

La unidad o funcionarios a cargo de la investigación deberán rendir un informe a la Dirección Ejecutiva que indique si es una contratación irregular. Con base en el informe, la Administración emitirá un acto administrativo donde declara la contratación administrativa como irregular (Art. 16, 128, 130, 131, 132, 133 y 136 de la LGAP, 21 de la LCA y 210 del RLCA).

(...)

b) Sobre la responsabilidad civil de la empresa: **Declarada la contratación irregular, para recuperar sumas pagadas de más o la recuperación de utilidad producto de contrataciones irregulares, lo que procede es realizar un cobro administrativo** utilizando para ello el **procedimiento ordinario que dispone el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública**, es decir un procedimiento administrativo ordinario de carácter civil. Para determinar documentalmente la responsabilidad civil de la empresa en la contratación directa 2011CD-000372-13000 es importante utilizar **todo el expediente administrativo**, por cuanto es parte importante del debido proceso y del derecho de defensa, **facilitar todos los elementos de prueba** que pueden incidir en la determinación de la infracción y sanción, haciendo hincapié en lo siguiente: cuál fue la necesidad requerida por la Administración inicialmente, el fundamento legal del procedimiento concursal utilizado por la Administración, el acto de adjudicación y la orden de pedido, frente a los servicios recibidos por la Administración, dado que en todo el proceso de contratación el servicio era capacitación (Véase Apartado I.A del oficio AJ-0050-2012) y en la ejecución existió otros servicios no definidos inicialmente por la Administración y que puede afectar la figura legal utilizada para la contratación. Además se requiere que se refieran al contenido presupuestario de la contratación, oferta económica de la empresa contratante y los montos y servicios –por línea- ofrecidos, el monto total adjudicado y el concepto del mismo, esto permitirá establecer el monto que debe recuperar la Administración (“quantum”).

En el acto final del procedimiento administrativo de responsabilidad civil, se debe indicar el monto a cobrar a la empresa contratista, concediendo un plazo de 10 días hábiles para la satisfacción de la deuda (Art. 264 de la LGAP). Pasado dicho plazo, deberá de realizarse una segunda intimación de cobro por resolución, concediendo el mismo plazo (Art. 150 y

264 de la LGAP). Una vez transcurrido este plazo y en el tanto la empresa no haya respondido; es deber de la Administración emitir una certificación de adeudo administrativo con indicación del monto a cobrar (título ejecutivo), para así ser remitido a la oficina de Cobro Judicial del Ministerio de Hacienda, conforme lo establece el artículo 169 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios Ley No. 4755.

c) Responsabilidad administrativa: declarada la contratación como irregular, la administración debe determinar si con la información con que cuenta permite establecer o no responsabilidad de funcionarios, o es necesario una investigación preliminar, todo a fin de fijar hechos, sujetos y efectos. Las acciones que se consideren irregulares, ilícitas o desviadas de la función pública deben estar ligadas al funcionario que las realiza y la consecuencia de esa acción (Art. 196 de la LGAP, "Doctrina del nexo causalidad"). Identificados los **presuntos** responsables, debe realizarse un procedimiento administrativo ordinario de carácter sancionatorio (Art. 308, cc. y ss. de la LGAP) que cumpla con los principios del debido proceso constitucional y legal (Principio Constitucional de la Responsabilidad Administrativa).

(...)

El procedimiento sería el expuesto en el apartado anterior (1.a), una vez que la Administración emite un acto declarativo que establece la contratación como irregular, debe instaurarse un procedimiento administrativo ordinario de carácter civil que debe seguir las disposiciones establecidas en el artículo 308, concordantes y siguientes de la Ley General de la Administración Pública No. 6227. En el acto final debe indicarse el monto a cobrar, otorgando 10 días hábiles a la empresa para su cancelación, y en caso de no cumplir, es imperante hacer una segunda intimación a fin de conceder otra oportunidad de pago, lo cual en caso de no cumplir la empresa contratista, habilita a la Administración a emitir el adeudo administrativo y hacer el traslado del cobro a la Oficina de Cobro Judicial de Ministerio de Hacienda (166, 167 y 168 de la Ley No. 4755)

Es importante recordar que el procedimiento administrativo no es el único mecanismo jurídico existente para recuperar el dinero pagado indebidamente o no retenido. Con base en el artículo 2 de la Ley Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social RAC (Ley No. 7727), artículo 72 inciso 1) y 76 del Código Procesal Contencioso-Administrativo Ley No. 8508 y 43 de la Constitución Política, la Administración Pública tiene sustento legal para utilizar medidas alterna de resolución de conflictos (Medidas Autocompositivas) (Véase Dictamen C-273-2010 de la Procuraduría General de la República). Es viable jurídicamente solicitar, una vez declarada la contratación irregular, mediante acto debidamente motivado con mención de las situaciones de hecho y el fundamento legal, solicitar a la empresa contratista la devolución de monto que correspondía devolver, en un plazo de 10 días hábiles (Art. 264 de la LGAP). Si hubiera negatoria por parte de la empresa, se debe proceder con el procedimiento administrativo supra indicado, pero manteniendo abierta la posibilidad de que durante todo el procedimiento se puede recibir o cancelar el monto adeudado.

(...)

La responsabilidad civil en contra de los servidores **nace a partir de que jurídicamente se hace imposible la recuperación de dineros por parte de la empresa contratista**, es decir declarada incobrable la deuda. La incobrabilidad se puede originar en el momento en que agotados los procedimientos cobratorios administrativos y judiciales, se determine la imposibilidad por parte de la empresa contratante en devolver

*(repetir lo pagado) o pagar lo adeudado. **Téngase presente que la responsabilidad civil recae principalmente en la empresa contratista, por ser esta la que recibió el dinero.** A partir de la imposibilidad la administración para recuperar el dinero pagado, podría de manera subsidiaria accionar en contra de los funcionarios públicos responsables (Art. 196, 205 y 210 de la LGAP). Ahora bien, el cobro en contra de los servidores públicos debe seguir el mismo proceso que se utiliza en contra de la empresa contratista, es decir un procedimiento administrativo, determinación de responsabilidad, dos intimaciones de pago, y en caso de negativa al pago, emitir el adeudo administrativo y remitir a cobro judicial.*

Es necesario señalar que la Administración, sustentada en estudios técnicos, puede establecer cuáles montos y en qué casos pudieran resultar incobrables, ponderando las variables "costo-beneficio" en la recuperación del monto adeudado, significando que si el procedimiento cobratorio que se realice en vía administrativa o judicial entraña un perjuicio para la Administración, en el entendido de que los recursos que se destinen para tales efectos se estiman mayores a lo recuperado, es evidente entonces que la decisión tomada no puede conllevar un perjuicio al erario público (Véase Oficios No. 1756-DAJ-95 de fecha 28 de junio de 1995; 2643 del 21 de noviembre de la Dirección de Asuntos Jurídicos, FOE-GU-234 de fecha 18 de junio de 2003, todos de la Contraloría General de la República).

(...)

El destacado en color azul no es del documento original.

3.1.3 CAUSA

Debilidades en el sistema de control interno vinculado con la materia de contratación administrativa no permiten garantizar en forma razonable el cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula esa materia.

3.1.4 EFECTO

Considerando lo descrito en el apartado denominado "Antecedentes" y en el presente hallazgo, se indica lo siguiente:

- De persistir el debilitamiento que presenta el sistema de control interno del SFE en materia de contratación administrativa; podría generar la determinación de eventuales responsabilidades en contra de los funcionarios respectivos.
- De determinarse fehacientemente el incumplimiento al ordenamiento que regula la materia de contratación administrativa, con relación al proceso de contratación analizado, podría conllevar a la determinación de **posibles** responsabilidades en contra de los funcionarios respectivos (de tipo administrativo sancionatorio); y **eventualmente** contra el mismo contratista (de tipo civil).

3.1.5 CONCLUSIÓN

La administración del SFE deberá analizar lo actuado con respecto a la **contratación directa 2011CD-000372-13000**; apoyándose en su Unidad de Asuntos Jurídicos (la cual ya emitió el criterio legal correspondiente), con el propósito de que conforme lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, adopte las medidas que correspondan.

Consecuente con lo anterior, los siguientes aspectos deberán ser considerados en la determinación respecto a si dicho proceso de contratación administrativa, califica como una "contratación irregular":

- El servicio profesional contratado se fundamentó en el artículo 131 inciso e) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; no obstante, el producto final recibido, en apariencia trascendió un servicio de capacitación y se sitúa en un servicio de asesoría (consultoría); el que de haberse gestionado, debió ajustarse entre otros aspectos, a un proceso de concurso público (por su monto una contratación directa como parte de los procedimientos establecidos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa y los límites de contratación fijados por el órgano contralor).
- Aparentemente, al no ser aplicable el artículo 131 inciso e), la naturaleza de la subpartida presupuestaria utilizada (código 10701: "Actividades de capacitación") no debió soportar el pago respectivo.
- En forma previa a la emisión de la "Resolución de Adjudicación" la Unidad de Proveeduría del SFE tuvo la información suficiente para adoptar las medidas respectivas; lo anterior por cuanto contaban con la documentación que soportaba y describía la necesidad (Orden de Inicio N° 2011-1111) así como con la oferta que describía claramente el servicio cotizado (de fecha 17/08/2011 presentada por D.T. Baltodano Coghi y Zayas, S.A.); la cual en apariencia trascendía lo dispuesto en el artículo 131 inciso e) del citado Reglamento.
- E inclusive en la ejecución del contrato (Pedido de Compra N° 000927), así como considerando la naturaleza de los dos documentos entregados que formaban parte integral del servicio señalado en la oferta (que se denominan: "Diagnóstico Implementación NICSP" y "Políticas Contables Generales basadas en NICSP"), el Departamento Administrativo y Financiero tuvo la información suficiente para informar sobre lo acontecido ante las instancias respectivas; con el propósito de que la administración del SFE adoptara las medidas que hubiesen correspondido, en forma previa a la cancelación del respectivo servicio profesional.

Además de lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (ejemplo de ello lo relativo a la denominada "contratación irregular"), así como en la Ley General de la Administración Pública con respecto a los temas vinculados con los vicios o nulidades que pueden presentar los actos administrativos; es necesario señalar que en el artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, se establece (en lo que interesa) lo siguiente:

"Hechos generadores de responsabilidad administrativa. Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

- a) *La adquisición de bienes, obras y servicios con prescindencia de alguno de los procedimientos de contratación establecidos por el ordenamiento jurídico."*(..)

De acuerdo con lo anteriormente descrito, aparentemente estamos en presencia de una "contratación irregular"; situación que estaría obligando a la Dirección del SFE a gestionar que se realice el análisis de lo acontecido con dicha contratación, y según corresponda, a emitir el documento idóneo que califique esa supuesta irregularidad y la obligación de investigar la determinación de eventuales responsabilidades de tipo civil contra la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A. y la responsabilidad de carácter administrativo sancionatorio con respecto a los funcionarios correspondientes. Los resultados de dicha investigación, deberán suministrar la información suficiente y pertinente, para identificar a los supuestos responsables y posteriormente, precisar sobre las respectivas responsabilidades en contra de los mismos; todo en apego a lo que regula el ordenamiento jurídico con respecto al "debido proceso".

En adición a lo expuesto, una posible dificultad que presenta dicha contratación radica en que la misma está concluida y cancelada; razón por la cual, es nuestro criterio que la Dirección del SFE debería apoyarse en su Unidad de Asuntos Jurídicos para obtener los criterios suficientes para mejor resolver. Lo anterior se indica; por cuanto, cuando se está en presencia de una "contratación irregular" la empresa contratista no debe recibir pago por los servicios brindados sino una "indemnización".

Por otro lado, esta Auditoría Interna procederá a dar seguimiento a la gestión que lleve a cabo la administración activa con relación a la aprobación de las políticas contables generales del SFE (considerando lo señalado en nuestro oficio AI SFE 055-2012 del 16/04/2012 y las instrucciones provenientes de la Dirección del SFE con relación a dicho tema); en ese sentido, estaríamos valorando pronunciarnos en forma definitiva sobre este asunto (tomando en cuenta las manifestaciones consignadas en el oficio DSFE 228-2012 del 25/04/2012, según corresponda).

3.1.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

- 3.1.6.1** Analizar lo acontecido con el proceso de contratación administrativa identificado como **contratación directa 2011CD-000372-13000**; para lo cual la Dirección del SFE se podría apoyar en su Unidad de Asuntos Jurídicos (quien emitió criterio legal que se adjunta, mediante los oficios 050-2012 del 23/04/2012 y AJ-052-2012 del 30/04/2012) así como en pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República que tratan el tema de la “contratación irregular” y sus efectos. Dicha situación le deberá permitir al SFE contar con la seguridad jurídica suficiente para mejor resolver. La decisión que adopte la administración deberá quedar debidamente documentada y fundamentada; remitiendo a la Auditoría Interna copia de los acuerdos que se emitan.
- 3.1.6.2** Solicitar a la Unidad de Proveeduría del SFE el expediente de contratación relativo a la **contratación directa 2011CD-000372-13000** (completo y debidamente foliado); el cual se convertirá en el insumo fundamental para atender la recomendación 3.1.6.1 anterior.
- 3.1.6.3** Garantizar que el documento que contenga las políticas contables generales que en definitiva se aprueben, responda a lo requerido por el SFE (en aspectos de forma y fondo) para dar cumplimiento a las NICSP (considerando lo señalado en el oficio AI SFE 055-2012 del 16/04/2012 y lo dispuesto en el oficio DSFE-296-2012 del 20/04/2012). Un ejemplar del documento aprobado deberá ser remitido en formato físico y/o electrónico a la Auditoría Interna.
- 3.1.6.4** Considerar los resultados que se obtengan producto de la atención de la recomendación 3.1.6.1 anterior; con el propósito de que el Departamento Administración y Finanzas realice los registros y/o ajustes contables y presupuestarios que pudiese corresponder.

3.2 HALLAZGO N° 2

DEBILIDADES DETECTADAS EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DIRECTA 2012CD-000068-10900 "CAPACITACIÓN IMPLEMENTACIÓN NICSP"

3.2.1 CRITERIO

- 3.2.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10 y 39.
- 3.2.1.2** Ley de Contratación Administrativa N° 7494, artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 21, 45, 46, 63, 64 y 96 bis incisos b y d.
- 3.2.1.3** Ley General de la Administración Pública, N° 6227, artículos 11, 16, 128, 130, 131, 132 y 133.
- 3.2.1.4** Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, artículos 8 inciso b), 18, 107, 108 incisos b) y f), 109, 110 incisos a) y o).
- 3.2.1.5** Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 (Decreto Ejecutivo N° 33411), artículos 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 61, 97, 99, 100, 127, 131 inciso e, 163, 210, 213, 214 y 215.
- 3.2.1.6** Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

3.2.2 CONDICIÓN

3.2.2.1 Aspectos relativos a la contratación directa 2012CD-000068-10900

a) Inicio del procedimiento

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 8 del Reglamento a dicha ley, la administración deberá iniciar el procedimiento de contratación respectivo, motivando en forma expresa (entre otros aspectos), la necesidad a satisfacer.

Con oficio DAF-098-2012 del 22/02/2012, el Lic. Henry Vega Vega, Jefe a.i. del Departamento Administrativo y Financiero, justificó ante la Unidad de Proveeduría del SFE la necesidad de contratar servicios de capacitación necesarios para la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), en aplicación del artículo 131 inciso e) del Reglamento de Contratación Administrativa, que establece lo siguiente:

e) Servicios de capacitación: Los servicios de capacitación únicamente en los supuestos de capacitación abierta, entendida como aquella en la que se hace invitación a

25

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

público en general y no es programada en atención a las necesidades puntuales de una Administración y en la cual se justifique su necesidad en función del cumplimiento de los fines institucionales.

Las necesidades de capacitación específicas de cada entidad y que requieren de una contratación para esos fines deberán concursarse atendiendo a la estimación que se haga, a excepción del supuesto en el que la empresa y el instructor sean extranjeros, idóneos y por su especialidad, se considera fuera de competencia, en cuyo caso podrá hacerse de manera directa.

Con relación a prescindir de la aplicación de alguno de los procedimientos ordinarios para contratar bienes y servicio, la Ley de Contratación Administrativa dispone lo siguiente:

Artículo 127.—Decisión de contratar directamente. La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jefe de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios.

Para cada contratación se deberá confeccionar un expediente físico o electrónico, el cual estará encabezado por la decisión inicial y en el cual se ha de incorporar constancia de todas las actuaciones que se realicen.

Mediante la Orden de Inicio N° 2012-230 de fecha 22/02/2012 por un monto de ₡12.500.000, se justificó la necesidad de contratar "CAPACITACIÓN NECESARIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICSP, PARA VARIOS FUNCIONARIOS DEL SFE"; con cargo a la subpartida presupuestaria 10701: "Actividades de capacitación".

b) Servicio ofertado

En el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 9 del Reglamento a dicha ley, se establece la obligación de la administración de contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación requerida.

Además, con base en el artículo 21 de la mencionada Ley, "*Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual. En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa. ...*".

Asimismo, en el artículo 61 del Reglamento a la citada Ley, se señala que: "*La oferta es la manifestación de voluntad del participante, dirigida a la Administración, a fin de celebrar un contrato con ella, conforme a las estipulaciones cartelarias.*".

En la oferta de fecha 26/01/2012 presentada por D.T. Baltodano Coghi y Zayas, S.A; se indicó lo siguiente:

(...) propuesta de servicios profesionales para realizar la capacitación y supervisión del proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) Fases III y IV.

En una primera etapa nuestro despacho los asesoró en las etapas I y II Diagnóstico y Políticas Contables, las cuales ya fueron concluidas. Partiendo de esto nuestro despacho los capacitará y supervisará en la implementación de dichas normas.

Naturaleza y alcance del trabajo:

La capacitación y supervisión de la implementación se hará con base en las Normas Internacionales de Auditoría y el resultado de las etapas I y II. Dichas normas requieren que realicemos una planificación previa y que se apliquen los procedimientos de auditoría que consideremos necesarios en las circunstancias. La implementación contempla: enfoque del negocio, enfoque funcional, enfoque del sistema y enfoque operativo.

Objetivos y metodología del trabajo:

El objetivo principal es capacitar y supervisar al Servicio Fitosanitario del Estado en la implementación de las NICSP.

Para este proyecto será necesario realizar un plan con un cronograma que se adjunta, donde se definirán las etapas y los tiempos estimados para lograr el objetivo. Se asignarán labores al personal del Servicio Fitosanitario del Estado que deben ir realizando en el proceso de implementación, en esta etapa nuestro despacho entregará un listado con los procedimientos que se deben realizar y de acuerdo al avance, procederá a revisar la ejecución de cada labor asignada; así mismo se determinarán los cambios en el sistema de contabilidad y en la emisión de los estados financieros. Se determinará la necesidad de que contraten especialistas para la valoración de las cuentas contables que así lo requieran.

El destacado no es del documento original.

Asimismo, en el documento relativo al "Plan de trabajo y cronograma de actividades" denominado "CAPACITACIÓN Y SUPERVISIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD (NICSP)", se estableció lo siguiente:

(...)

2. Naturaleza del Trabajo

El trabajo consistirá en una capacitación y supervisión de la implementación de las ... NICSP

3. Objetivo General

Brindar la asesoría necesaria mediante una capacitación y supervisión al Servicio Fitosanitario del Estado para que implemente las NICSP conforme a los requerimientos y lineamientos de Contabilidad Nacional y la normativa que rige a esta institución, con la finalidad de que a partir del 1 de noviembre del 2012 emita Estados Financieros bajo los requerimientos establecidos por las NICSP.

4. Objetivos Específicos

a.

b. **Capacitar y asesorar** al personal para que determine cuáles normas se deben implementar en el Servicio Fitosanitario del Estado a través del estudio de cada una de las NICSP.

c. **Capacitar y asesorar...** en los requerimientos actuales, para ajustarlos a nuevos requerimientos establecidos en las NICSP.

d. **Capacitar y brindar una asesoría** en la implementación del nuevo catálogo de cuentas contables...como su integración con Presupuesto.

e. **Capacitar y asesorar** al personal para que determine las modificaciones que se requieran en los estados financieros, como la revelación de las notas, adaptándose a las NICSP.

f. **Capacitar y asesorar** al personal para que determine las variaciones y ajustes que deben realizarse al Plan de Acción establecido en la Institución.

g. **Capacitar y brindar asesoramiento** en la implementación de las NICSP, según los resultados del estudio realizado y los requerimientos establecidos.

6. Alcance del Trabajo

Nuestro trabajo consistirá en brindarle a la Institución una capacitación y supervisión sobre cómo implementar cada una de las NICSP que le aplican a su tratamiento contable.

El destacado no es del documento original.

Del mencionado Plan y Cronograma de Trabajo, se extraen algunos aspectos del numeral 7:

ACTIVIDAD	INICIA		FINALIZA
Reunión para definición del equipo a cargo del Proyecto y la persona responsable que liderará el Proyecto. Definición de roles y responsabilidades.	01 de marzo	a	01 de marzo
(...)			
Documentación de políticas contables con las autorizaciones respectivas (Nuevo Manual Contable)	15 de abril		01 de mayo
Identificación de las acciones que la Entidad debe ejecutar para obtener información financiera de acuerdo con NICSP, incluyendo discusiones para analizar cambios en sistemas de información	01 de mayo	a	15 de mayo
(...)			
Primer Informe			
(...)			
Equipo NICSP de la Entidad preparará ajustes a balance de transición con base en cálculos efectuados	01 de junio	a	30 de junio

ACTIVIDAD	INICIA		FINALIZA
Segundo Informe Estado a la fecha sobre el avance de la implementación y cumplimiento de las metas	30 de junio	a	07 de julio
Equipo NICSP de la Entidad preparará ajustes al balance de transición y determinará la metodología a seguir para el registro contable según nuevas políticas contables, incluyendo una evaluación del impacto en reportes financieros	01 julio	a	30 de julio
Revisión de los ajustes preparados y comprobación de la aplicabilidad según la política contable definida	15 de julio	a	15 de agosto
(...)			
Revisión del detalle de diferencias y análisis del impacto de los cambios necesarios	15 de julio	a	30 de agosto
Tercer Informe Avance del proceso de implementación y reporte de impactos en los Estados Financieros	15 de agosto		22 de agosto
Equipo NICSP de la Entidad preparará revelaciones a balance de transición y primeros estados financieros de acuerdo con NICSP	01 setiembre	a	01 de octubre
Revisión de revelaciones a balance general de transición y primeros estados financieros de acuerdo con NICSP	01 setiembre	a	01 de octubre
(...)			
Evaluar los cambios necesarios en la Entidad y en los sistemas de control interno sobre reporte financiero	01 agosto	a	01 de octubre
Cuarto Informe Avances y discusión sobre estado de la implementación	22 setiembre		01 de octubre
Implementación de cambios en sistemas y documentación de flujo de datos y procesos, si hubieren	01 de octubre	a	15 de octubre
(...)			
Informe final Informe final sobre la implementación NICSP	31 de octubre	a	31 de octubre

c) Servicio adjudicado

En la Resolución de adjudicación N° 2012-039 del 16/03/2012, se consigna lo siguiente:

RESULTADO

(...)

Oferta N° 1: D.T. Baltodano Coghi y Zayas S.A.

(...)

CONSIDERANDO

1. Que la suscrita Proveeduría, luego del análisis en autos conocido, no advierte vicios de fondo o forma alguna que impidan continuar con el procedimiento en su fase de adjudicación.

2. *Que en los procedimientos se han observado las prescripciones de ley y se ha actuado en escrito apego a la normativa vigente.*

PORT TANTO

(...); se procede a adjudicar la **Contratación Directa N° 2012CD-000068-10900** de la siguiente manera:

D.T. Baltodano Coghi y Zayas S.A.
C.J. 3-101-507545

Línea N° 1

Capacitación en contabilidad para funcionarios del Departamento Administrativo y Financiero, **en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.** Tomando como referencia **el diagnóstico** realizado durante el año 2011.

(...)

Monto Total Adjudicado: ¢12.500.000,00

(...)

TODO DE ACUERDO CON LOS TÉRMINOS DE LA OFERTA.

(...)

Estudio y Redacción: Lic. Robert Elizondo Oviedo, Analista de Contrataciones.

Revisión: Licda. Felicia Calderón Carballo, Proveduría Institucional.

(...)

El destacado no es del documento original.

No se visualiza en dicha resolución, el servicio realmente ofertado; o sea, además de la capacitación no se hace mención a la supervisión que realizará la empresa como parte del proceso de implementación de las NICSP.

El servicio ofertado por la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A, en apariencia trascendió la necesidad descrita en la Orden de Inicio N° 2012-230 de fecha 22/02/2012 y adjudicada a dicho oferente por un monto de ¢ 12.500.000 (con cargo a la subpartida presupuestaria 10701: "Actividades de capacitación"). Al respecto, en el artículo 21 "Verificación de procedimientos" de la Ley de Contratación Administrativa (complemento artículo 210 de su Reglamento), establece lo siguiente:

Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual.

En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa.

El Reglamento de esta Ley definirá los supuestos y la forma en que proceda indemnizar al contratista irregular. Asimismo, el funcionario que haya promovido una contratación irregular será sancionado conforme a lo previsto en el artículo 96 bis de esta Ley.

(Así adicionado el párrafo anterior mediante el artículo 3º de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006).

d) Pedido de Compra (Contrato)

Mediante el Pedido de Compra N° 000077 del 16/03/2012, por un monto de ₡ 12.500.000; se formalizó el servicio contratado a la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A, el cual fue suscrito por el Lic. Robert Elizondo Oviedo (Revisado por) y la Licda. Felicia Calderón Carballo (Proveedor Institucional). En el apartado denominado "Texto pedido de material" se señaló:

Programa de Capacitaciones para los funcionarios del SFE, en el proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, como continuación del diagnóstico elaborado durante el año 2011, es necesario elaborar un plan con un cronograma, donde se defina las etapas y los tiempos para lograr los objetivos (...).

No se visualiza en el citado Pedido de Compra, el servicio realmente ofertado; o sea, además de la capacitación no se hace mención a la supervisión que realizará la empresa como parte del proceso de implementación de las NICSP.

Con oficio PROV-228-2012 del 16/03/2012, se remitió a la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A, el mencionado Pedido.

e) Estado del servicio contratado

Según información suministrada por el Departamento Administrativo y Financiero, a la fecha de nuestra revisión (02/05/2012), no se había cancelado ninguna suma de dinero a favor de la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A.

Se nos indicó que como parte de la ejecución de la contratación directa 2012CD-000068-10900; el SFE a la fecha había recibido el siguiente servicio:

En mes de marzo se llevaron a cabo varias capacitaciones de la siguiente manera:

-19 de marzo, Presentación del Proyecto de Capacitación en el Hotel Palma Real en donde hubo presencia de la Auditoría.

-20 de marzo, Taller de capacitación presencial de las NICSP y el impacto en cada una de las Unidades funcionales del Departamento Administrativo y Financiero, esta actividad la llevamos a cabo con todos los encargados de las unidades.

-29 de marzo, Capacitación presencial con todos los involucrados sobre las dudas generadas en cada una de las Unidades con relación a la actividad del 20 de marzo, con el

fin de tener claridad en la información generada en cada Unidad necesaria para la aplicación de la implementación de la normativa en el SFE.

10 de abril, taller con la empresa Busys, con el fin de analizar el Sistema Integrado del PIMA y el posible impacto de adaptarlo a la normativa contable del SFE, incluyendo las nuevas exigencias de las NICSP.

El destacado no es del documento original.

3.2.2.2 Criterio legal relativo a la contratación directa 2012CD-000068-10900

En el criterio legal 050-2012 del 23/04/2012, emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE, se señaló:

(...)

VI. Sobre el fondo del Asunto.

(...)

En cuanto a la Contratación Directa No. 2012CD-000068-10900, no es posible precisar si es o no una consultoría o una capacitación, ello por cómo se indico en el apartado IV.2 de este oficio, ante la falta de prueba o documentación -informes de ejecución del contrato-, se desconoce realmente si la contratación ejecutada es la capacitación para implementar las NICSP o se modificó o se ejecuta un contrato diferente a lo adjudicado.

(...)

En cuanto a la Contratación Directa No. 2012CD-000068-10900,, no se puede precisar si efectivamente el procedimiento de contratación administrativa se ajusta o no al ordenamiento jurídico, por cuanto, como se ha venido indicando, no se conoce si efectivamente solo se está ejecutando una capacitación para la implementación de las NCISP o se está recibiendo una supervisión en la implementación. Cabe señalar que los procedimiento de contratación -a modo general- consta de 3 etapas, determinación de la necesidad institucional, procedimiento de contratación y la ejecución del contrato, esta última es la que define cual es el objeto contractual recibido. No obstante, se hace la indicación de que en caso de recibir el servicio de supervisión, la contratación no estaría ajustada al ordenamiento jurídico, según los artículos 7 de la LCA y 8 incisos a) y b) del RLCA.

(...)

En cuanto a la Contratación Directa No. 2012CD-000068-10900, se reitera la observación sobre la falta pruebas de su ejecución, sin embargo, en caso de darse el servicio de capacitación y seguimiento de implementación, al ser un solo servicio ofertado y monto total adjudicado, estaríamos también frente a una contratación irregular.

(...)

Al sustentarse las contrataciones en el artículo 131 inciso e) del RLCA, de conformidad con el artículo 3 y 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública resolución R-CO-44 (Versión vigente y aplicable antes del 16/03/2012), las contrataciones no requieren de refrendo contralor o de aprobación interna.

(...)

En vista de la respuesta anterior, se omite pronunciamiento.

(...)

VII. Observaciones finales.

El expediente administrativo de la Contratación Directa No. 2012CD-000068-10900 carece de foliatura. La falta de foliatura del expediente implica una violación al Principio del Debido Proceso, por cuanto violenta la seguridad jurídica -sub principio- que debe investir la actuación administrativa, sobre el formalismo, orden y la transparencia (Véase Dictámenes C-457-2006, C-198-2005, C-210-00 y C-290-2000 y opinión jurídica N° O.J. 060-98, todos de la Procuraduría General de la República). Estas condiciones pueden conllevar a esta Unidad a un error, por la falta, imprecisa o incierta información existente en el expediente, siendo que los hechos (cuadro fáctico) son la base para la aplicación del derecho (tratamiento jurídico-causalista). Por lo anterior, se hace la advertencia, que lo que aquí señalado está condicionado a lo que en definitiva contenga el expediente original debidamente foliado por la Unidad Administrativa custodia.

Se recomienda se proceda a realizar la correspondiente foliatura cronológica y corrida del respectivo expediente administrativo, ya que en el presente caso el expediente adjunto no se encuentra ordenado en orden cronológico, lo cual dificulta su estudio y se presta para darle inseguridad tanto al administrado, como a la propia Administración, pues atenta contra la integridad del expediente administrativo.

Es menester señalar que en ambos procesos no consta acto administrativo que haya modificado la contratación conforme los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 (LCA) y 200 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa Decreto No. 33411-H (RLCA).

Es imperante una efectiva fiscalización del contrato, que determine el servicio recibido en relación con el contratado y establecido inicialmente en la orden de inicio.

En cuanto a la falta de cartel, en las contrataciones sustentadas en el artículo 131 inciso e) del RLCA, es facultad de la Administración establecer un pliego o un acto administrativo en donde se describa el objeto contractual, ello por cuanto la naturaleza jurídica de esta figura contractual excepcionada nace con una invitación pública que atenderá las necesidades Institucionales. En caso de consultorías, y de aplicar un concurso licitatorio, es indispensable el establecimiento de un cartel de licitación con las condiciones generales así como las especificaciones legales, técnicas, financieras y de calidad claras, concretas y específicas (42 inciso b) de la LCA y 8 inciso b), 51 y 52 del RLCA).

Es condición necesaria para la aplicación de artículo 131 inciso e) del RLCA una invitación abierta al público en general por cualquier medio de comunicación o difusión, sea prensa, radio, televisión o internet, es decir la oferta de la empresa publicitando los servicios.

El destacado en color azul no es del documento original.

En forma complementaria a lo descrito en el criterio legal 050-2012, en el oficio AJ-052-2012 del 30/04/2012, se indicó lo siguiente en respuesta a consulta de esta Auditoría Interna:

(...)

4) "2.3.1 (...) ¿Acepto o no el SFE un servicio de consultoría?"

Para la respuesta de esta interrogante, es necesario resaltar que la aceptación de un servicio esta intrínsecamente ligada al beneficio que reporta el objeto recibido, es decir si la Administración se beneficia del servicio de consultoría (Ponderación de Intereses y Buena Fe), **tomando en consideración lo informado por el oficio AI-SFE-062-2012, se puede concluir que el SFE aceptó tácitamente un servicio de consultoría, a pesar de que expresamente se contrató una capacitación.**

5) "2.3.2.1 ¿Qué hubiese correspondido al determinar la administración de SFE que el servicio ofertado no correspondía a la necesidad descrita en la respectiva Orden de Inicio?"

De conformidad con el artículo 29 de la LCA y 86 del RLCA, **la Administración debió declarar desierto el concurso por interés público**, es decir justificar mediante acto debidamente motivado (Art. 136 de la LGAP) por qué el proceso de contratación no permite cumplir el fin público propuesto o cuáles elementos en las condiciones establecidas no se ajustan a las necesidades institucionales.

6) "2.3.2.2 ¿Se está en presencia de una contratación irregular?"

Conforme el escenario planteado por la Auditoría, según oferta y plan de trabajo, documento **que establece una programación que no es propio de un proceso de capacitación**, así desprende por un contenido que hace referencia a una activa intervención, fiscalización y revisión de las acciones implementadas por la Administración, **es en estos términos que se puede concluir que la contratación 2012CD-000068-10900 sería irregular.**

7) "2.3.2.3 ¿Cuál sería el mecanismo idóneo para declarar e informar sobre esa irregularidad, así como establecer las posibles responsabilidades de tipo civil para el contratista, y administrativas sancionatorias para los funcionarios respectivos?"

a. Para informar sería a través de un informe que señale las irregularidades de la contratación. **Para declarar la contratación como irregular es necesario el informe por parte de la unidad fiscalizadora sobre lo requerido, contratado y ejecutado, el informe de la unidad que detecta las irregularidades, según el caso con la participación de la Unidad de Asuntos Jurídicos.** Todo lo anterior debe permitir a la Administración Superior formar la decisión sobre el caso.

b. Sobre la responsabilidad civil debe estarse a lo expuesto en el apartado 1.b. de este oficio.

c. Sobre la responsabilidad administrativa se debe estar a lo expuesto en el apartado 1.c. de este oficio.

8) "2.3.2.4 (...) ¿Es correcto que los pagos a favor del adjudicatario (por concepto de indemnización), se autoricen con cargo a la subpartida presupuestaria 10701: Actividades de Capacitación?"

Al versar sobre materia presupuestaria, por la especialidad de la misma, está Unida omite pronunciamiento por no ser un aspecto jurídico, sino contable y financiero. No obstante, se debe contemplar lo establecido en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131, Resolución R-DC-24-2012 Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE de la Contraloría de la República, artículos 7 y 8 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 y 7 y 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa Decreto Ejecutivo 33411-H, entre otros.

9) "2.3.2.5 (...) ¿dicho proceso debió formalizarse a través de un contrato debidamente refrendado? ¿De haberse requerido dicho refrendo, señalarnos cuáles sería los efectos que dicha situación estaría originando?"

*De conformidad con los "Límites Económicos de Contratación Administrativa y Montos Presupuestarios Promedios" Resolución R-DC-16-2012 de la Contraloría General de La República, publicada en La Gaceta No. 41 del lunes 27 de febrero de 2012, apartados I.A., VI. y estrato "E" y el artículo 3 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública Resolución R-CO-44-2007, tanto en la versión vigente y aplicable a la contratación (Resolución R-DC-31-2012 de las 13 horas del 7 de marzo de 2012, publicada en el Alcance No. 55 en La Gaceta No. 55 de 16 de marzo de 2012), como en su versión anterior, dicha contratación **no estaba sujeta a Refrendo Contralor.***

Cabe aclarar que el contrato es una ficción jurídica, dependerá del caso, según lo requiera o justifique la Administración la necesidad de formalizar la contratación mediante un contrato (Art. 190 de RLCA).

(...)

El destacado en color azul no es del documento original.

Es necesario aclarar que el criterio anterior (específicamente lo indicado en el numeral 9), emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos, se basó en el hecho de que la administración lo que justificó fue la contratación de un servicio de capacitación; el cual por su naturaleza no requería de refrendo externo ni interno.

3.2.2.3 Límites económicos de contratación administrativa y montos presupuestarios promedios, establecidos por el órgano contralor

Con base en la resolución R-DC-17-2011 del 17/02/2011 de la Contraloría General de la República, relativa a los "Límites generales de contratación administrativa"; el SFE según el presupuesto aprobado se ubica en el "Estrato" identificado con la letra "E". Al respecto, los rangos establecidos para la "Licitación Abreviada" son los siguientes: Menos de ₡113.000.000,00 (de colones) / Igual o más de ₡11.300.000,00 (de colones).

Asimismo, de acuerdo con la resolución R-DC-16-2012 del 20/02/2012 de la Contraloría General de la República, relativa a los "Límites generales de contratación administrativa"; el SFE según el presupuesto aprobado se ubica en el "Estrato" identificado con la letra "E". Al respecto, los rangos establecidos para la "Licitación Abreviada" son los siguientes: Menos de ₡118.400.000,00 (de colones) / Igual o más de ₡11.840.000,00 (de colones).

3.2.3 CAUSA

Debilidades en el sistema de control interno vinculado con la materia de contratación administrativa no permiten garantizar en forma razonable el cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula esa materia.

3.2.4 EFECTO

Considerando lo descrito en el apartado denominado "Antecedentes" y en el presente hallazgo, se indica lo siguiente:

- De persistir el debilitamiento que presenta el sistema de control interno del SFE en materia de contratación administrativa, podría generar la determinación de eventuales responsabilidades en contra de los funcionarios respectivos.
- De determinarse fehacientemente el incumplimiento al ordenamiento que regula la materia de contratación administrativa, con relación al proceso de contratación analizado, dicha situación podría conllevar a la determinación de **posibles** responsabilidades en contra de los funcionarios respectivos (de tipo administrativo sancionatorio); y **eventualmente** contra el mismo contratista (de tipo civil).

3.2.5 CONCLUSIÓN

La administración del SFE deberá analizar lo actuado con respecto a la **contratación directa 2012CD-000068-10900**; apoyándose en su Unidad de Asuntos Jurídicos (la cual ya emitió el criterio legal correspondiente), con el propósito de que conforme lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, adopte las medidas que correspondan.

Consecuente con lo anterior, los siguientes aspectos deberán ser considerados en la determinación, respecto a si dicho proceso de contratación administrativa califica como una "contratación irregular":

- El servicio profesional contratado se fundamentó en el artículo 131 inciso e) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; no obstante, el servicio ofertado y que pretende recibir el SFE, en apariencia trasciende un servicio de capacitación y lo sitúa en un servicio de asesoría (consultoría); el que de haberse gestionado, debió ajustarse entre otros aspectos, a un proceso de concurso público.

- Considerando el servicio ofertado y aceptado tácitamente por el SFE; así como el presupuesto aprobado al SFE, los límites de contratación establecidos por el órgano controlador y el monto adjudicado en esta oportunidad (Resolución de adjudicación N° 2012-039); el procedimiento de contratación que aparentemente se debió aplicar correspondía a una "Licitación Abreviada".
- De haberse canalizado el objeto de la contratación bajo estudio como un servicio de consultoría (asesoría); lo anterior por medio de un proceso de "licitación abreviada", el mismo, aparentemente debió haberse formalizado a través de un contrato, el cual hubiese estado sujeto al refrendo interno respectivo.
- Aparentemente al no ser aplicable el artículo 131 inciso e) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (considerando lo antes expuesto), la naturaleza de la subpartida presupuestaria utilizada (código 10701: "Actividades de capacitación"), no debió soportar la respectiva contratación ni los pagos que se pudiesen autorizar en el futuro.
- En forma previa a la emisión de la "Resolución de Adjudicación" (N° 2012-039) la Unidad de Proveeduría del SFE tuvo la información suficiente para adoptar las medidas respectivas; lo anterior por cuanto contaban con la documentación que soportaba y describía la necesidad (Orden de Inicio N° 2012-230) así como con la oferta (de fecha 26/01/2012 presentada por D.T. Baltodano Coghi y Zayas, S.A) y el programa de trabajo que describía claramente el servicio cotizado; el cual en apariencia trascendía lo dispuesto en el artículo 131 inciso e) del citado Reglamento.
- E incluso a la fecha de la ejecución del presente contrato (Pedido de Compra N° 000077), el Departamento Administrativo y Financiero cuenta con la información suficiente para informar ante las instancias respectivas sobre lo acontecido con dicha contratación; con el propósito de que la administración del SFE proceda a adoptar las medidas que pudiesen corresponder, en forma previa a la autorización de la cancelación parcial o total del respectivo servicio profesional.

Además, de lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (ejemplo de ello lo relativo a la denominada "contratación irregular"); así como en la Ley General de la Administración Pública, con respecto a los temas vinculados con los vicios o nulidad que pueden presentar los actos administrativos; es necesario señalar que en el artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, se establece (en lo que interesa) lo siguiente:

"Hechos generadores de responsabilidad administrativa. Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

- a) *La adquisición de bienes, obras y servicios con prescindencia de alguno de los procedimientos de contratación establecidos por el ordenamiento jurídico.*
- b) (..)

De acuerdo con lo anteriormente descrito, aparentemente estamos en presencia de una "contratación irregular"; situación que estaría obligando a la Dirección del SFE a gestionar que se realice el análisis de lo acontecido con dicha contratación, y según corresponda, a emitir el documento idóneo que califique esa supuesta irregularidad y la obligación de investigar la determinación de eventuales responsabilidades de tipo civil contra la empresa D.T. Baltodano Coghi Zayas, S.A. y de carácter administrativo sancionatorio con respecto a los funcionarios correspondientes. Los resultados de dicha investigación, deberán suministrar la información suficiente y pertinente, para identificar a los supuestos responsables y posteriormente, precisar sobre las respectivas responsabilidades en contra de los mismos; todo en apego a lo que regula el ordenamiento jurídico con respecto al "debido proceso".

Un aspecto a valorar y que debe ser considerado para adoptar medidas concretas y oportunas (ajustadas al principio de legalidad) es que a la fecha de nuestra revisión, el SFE no había girado sumas de dinero a favor de la empresa contratista; razón por la cual, es nuestro criterio que la Dirección del SFE debería apoyarse en su Unidad de Asuntos Jurídicos para obtener los criterios suficientes para mejor resolver. Lo anterior se indica; por cuanto, cuando se está en presencia de una "contratación irregular" el contratista no debe recibir pago por los servicios brindados sino una "indemnización".

3.2.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

- 3.2.6.1** Analizar lo acontecido con el proceso de contratación administrativa identificado como **contratación directa 2012CD-000068-10900**; para lo cual se podrá apoyar en su Unidad de Asuntos Jurídicos (quien emitió criterio legal que se adjunta, mediante los oficios 050-2012 del 23/04/2012 y AJ-052-2012 del 30/04/2012) así como en pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República que tratan el tema de la "contratación irregular" y sus efectos. Dicha situación le deberá permitir al SFE contar con la seguridad jurídica suficiente para mejor resolver. La decisión que adopte la administración deberá quedar debidamente documentada y fundamentada; remitiendo a la Auditoría Interna copia de los acuerdos que se emitan.

Dicha gestión debe permitir determinar (entre otros aspectos), si al declararse eventualmente ese proceso como una "contratación irregular"; en forma previa a la cancelación de la correspondiente indemnización, debe vincularse dicho pago con cargo a la subpartida presupuestaria que estaría alineada a la naturaleza del servicio que realmente estaría recibiendo el SFE.

- 3.2.6.2** Solicitar a la Unidad de Proveeduría del SFE el expediente de contratación relativo a la **contratación directa 2012CD-000068-10900** (completo y debidamente foliado); el cual se convertirá en el insumo fundamental para atender la recomendación 3.2.6.1 anterior (considerar lo señalado en el numeral VII contenido en el criterio legal comunicado con oficio 050-2012 del 23/04/2012).
- 3.2.6.3** Considerar los resultados que se obtengan producto de la atención de la recomendación 3.2.6.1 anterior; con el propósito de que el Departamento Administración y Finanzas realice los registros y/o ajustes contables y presupuestarios que pudiese corresponder.

4 CONCLUSIÓN GENERAL

Esta Auditoría Interna se ha pronunciado en forma reiterada sobre las debilidades de control que presenta el sistema de control interno (SCI) en materia de contratación administrativa; situación que no beneficia a la organización.

El SCI debe garantizar en forma razonable que la gestión que se emprenda con respecto a la adquisición de bienes y servicios está ajustada al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente y aplicable.

Es nuestro criterio que el proceso de adopción e implementación de las NICSP, obedece a una necesidad que debe cubrir la organización bajo un enfoque debidamente planificado y documentado (aspecto recientemente señalado el día 19/04/2012, en la actividad promovida por la Dirección General de la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, sobre el citado proceso); situación que debe posibilitar la identificación de las diferentes etapas y actividades que se deben llevar a cabo.

Consecuente con lo anterior, un aspecto a considerar por la administración del SFE, es el hecho de identificar claramente cada una de las actividades que requiere atender con relación al citado proceso; lo anterior no solo facilita diseñar y aprobar los términos de referencia que estarían regulando la contratación de los servicios profesionales requeridos, sino estimar y presupuestar los recursos necesarios en las subpartidas presupuestarias correspondientes.

Es fundamental que lo descrito en el párrafo anterior sea valorado por la administración, pues no se puede desconocer que el SFE en un plazo muy corto, ha procedido a contratar servicios de capacitación vinculados directamente con el proceso de adopción e implementación de las NICSP; situación que de continuar presentándose podría eventualmente motivar un análisis de esas contrataciones y de futuros procesos que pudiesen generar; por cuanto es necesario advertir que está prohibido fragmentar, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Contratación Administrativa y artículo 13 de su Reglamento. En forma complementaria con lo dispuesto en los mencionados artículos, en el artículo 5 "Controles" del citado Reglamento se señala:

(...)

De igual forma, la Administración, no podrá variar el procedimiento que por monto corresponda o realizar más de un procedimiento, aunque sean formalmente más rigurosos, para evadir controles tales como el refrendo o la interposición de recursos ante la Contraloría General de la República. El incumplimiento de lo aquí dispuesto generará falta grave.

Tampoco se puede desconocer, que el área técnica especializada en contratación administrativa es la Unidad de Proveeduría del SFE; en ese sentido, es nuestro criterio que cualquier solicitud y/o desviación que se pudiese presentar contraria lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y técnico que regula la materia de contratación administrativa, debería ser detectada en forma oportuna por dicha dependencia. No obstante lo anterior, se vienen determinando debilidades importantes en algunos procesos de contratación administrativa (ver numeral 2.2 del apartado denominado "Antecedentes"); razón por la cual, la administración activa deberá adoptar las medidas que sean necesarias para fortalecer el sistema de control interno de esa dependencia, gestión que deberá estar alineada al cumplimiento de recomendaciones contenidas en informes de auditoría y a los compromisos asumidos por el SFE en el mismo cronograma de actividades vinculado con la atención de esas recomendaciones (Numeral 2.1 del apartado denominado "Antecedentes").

Con relación a los dos procesos de contratación administrativa analizados en los dos hallazgos que conforman el presente informe; es necesario señalar que no visualiza este órgano de fiscalización que los objetos de esas contrataciones (clasificadas como servicios de capacitación) presenten diferencias marcadas con respecto a la descripción de los procesos (clasificados como servicios de consultoría), que se citan como referencia en el numeral 2.4.2 contenido en el apartado denominado "Antecedentes"; razón por la cual, no es comprensible que la Unidad de Proveeduría del SFE haya tramitado y adjudicado dichas contrataciones bajo los términos de servicios de capacitación soportados en el artículo 131 inciso e) contenido en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Al respecto, la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 39 establece responsabilidad administrativa para aquellos funcionarios, sea jerarca o titulares subordinados *"(...) cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable ... Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente."*