



DNCC-AI-SAD-002-2024

Servicio preventivo de advertencia sobre la posible inobservancia al ordenamiento jurídico-técnico aplicable a las donaciones que pueden recibir los Comités de CEN CINAI

22 de enero del 2024

Realizado por:
Mauren Navas Orozco





1. Introducción

Este servicio preventivo de advertencia se origina en cumplimiento al Plan de Trabajo 2024 de la Auditoría Interna y en atención a una situación relacionada con las donaciones que reciben los Comités de CEN-CINAI.

El servicio preventivo se realiza en uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, a la Auditoría Interna, cuyo inciso d), indica: Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento; los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹, y según las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público².

1.1 Objetivo

Advertir sobre la posible inobservancia al ordenamiento jurídico-técnico aplicable a las donaciones que pueden recibir los Comités de CEN CINAI y el registro que debe dársele a dichos fondos.

2. Antecedentes

Constitución Política de la República de Costa Rica:

Artículo 11. – Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella...

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)

Ley General de la Administración Pública N° 6227:

*Artículo 11. – La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.
(...)*

¹ Resolución R-DC-119-2009. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público. Contraloría General de la República. La Gaceta N° 28 del 10 de febrero 2010.

² Resolución R-DC-64-2014. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.





Ley General de Control Interno N°. 8292:

*Artículo 7º-**Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno.** Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.*

*Artículo 8º-**Concepto de sistema de control interno.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N°.8422:

*Artículo 3º-**Deber de probidad.** El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.*

*Artículo 4º-**Violación al deber de probidad.** Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal.*





Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos
Nº.8131:

ARTÍCULO 8.- Contenido de los presupuestos

Los presupuestos considerarán como mínimo:

a) El presupuesto de ingresos, que comprenderá los generados por la recaudación de tributos, la prestación y venta de bienes y servicios, las transferencias, donaciones y otros, así como las fuentes de financiamiento, internas o externas.

(...)

ARTÍCULO 66.- Caja única

Todos los ingresos que perciba el Gobierno, entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1º de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda.

Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral No. 37270-S:

Artículo 50.- Obligaciones de los miembros de los Comités de CEN CINAI

c) En caso necesario el Comité, podrá acordar el uso de una caja chica de la cuenta corriente, donde se depositan las contribuciones voluntarias, donaciones y actividades del Comité, todo conforme con la reglamentación vigente.

(El Subrayado no corresponde al original)

Artículo 63.- Revisión del uso de los recursos asignados a los Comités de CEN CINAI.

La Dirección de Gestión del nivel central, las Áreas de Gestión del nivel regional y las Oficinas Locales, harán las revisiones periódicas de la utilización de los recursos y de los registros contables a cargo del Comité.





**Dictamen vinculante de PGR, de 06 de noviembre del 2015 / C-299-2015
reza:**

“Al respecto, el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública establece que “Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.”

En este caso, no existe desconcentración alguna reconocida a los comités de apoyo, sino que por el contrario, el legislador los reconoce como órganos auxiliares de la función que realiza la Dirección de CEN CINAI y que en consecuencia, actúan en su representación dentro de su ámbito de competencia.

Nótese que si bien estos comités han sido dotados de “personería jurídica”, esto es para efectos de facilitar la gestión de recursos, promoción de actividades y los procesos de contratación, pero siempre con el objetivo de cumplir con los objetivos públicos de la Dirección Nacional de CEN CINAI y actuando en representación de ésta. Es así como la personificación presupuestaria de los comités no los separa del órgano al que pertenecen, pues no existe una descentralización ni desconcentración de competencias.

De ahí que la personificación presupuestaria reconocida a los comités, sea limitada al manejo de determinados fondos señalados por el legislador, que permite la realización de determinados actos y contratos con cargo a esos fondos, pero que no comporta una descentralización o desconcentración funcional verdadera. Su atribución supone únicamente una gestión presupuestaria independiente y, por ende, la titularidad de un presupuesto propio (al respecto dictamen C-174-2001 del 19 de junio de 2001).

Precisamente en esa línea, el Decreto Ejecutivo 37270 establece que los comités se registrarán por la normativa establecida por la Dirección Nacional de CEN CINAI, quien asesora y supervisa el cumplimiento (artículo 37). Por ello, no existe duda de la relación jerárquica existente entre la Dirección Nacional y los comités CEN CINAI, y en consecuencia del poder de control y fiscalización que puede ejercer la primera sobre éstos.

Nótese que a partir de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 8809, la Dirección Nacional es la responsable de la administración de los recursos que le han sido asignados para el cumplimiento de sus fines, lo cual incluye aquellos recursos públicos que son girados a los comités para el desempeño de sus funciones. Aun cuando estos comités también reciben fondos privados de donantes, lo cierto es que ellos deben ser destinados al propio servicio público realizado por los CEN CINAI (artículo 49 inciso f) del Reglamento) y

“Crecimiento y Desarrollo Integral para las niñas y los niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr





por tal motivo, quedan comprendidos dentro del concepto de fondos públicos reconocido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Por tal motivo, la Dirección puede controlar y fiscalizar a sus órganos de apoyo, sin perjuicio de los demás controles establecidos en el ordenamiento jurídico, entre ellos, el ejercido por la Contraloría.

Lo anterior, encuentra respaldo también, en el hecho de que en el caso de disolución de un comité CEN CINAI, todos sus bienes y valores pasarán a manos de la Dirección de CEN CINAI (artículo 66 del Reglamento), lo cual refuerza la naturaleza pública de estos bienes.

Por otro lado, debe considerarse que aun cuando los referidos comités son integrados por asambleas comunales de vecinos y sus miembros trabajan “ad honorem” (artículos 13), lo cierto es que ello no desvirtúa la naturaleza pública del órgano, no sólo por la actividad de apoyo que realizan para la Dirección de CEN CINAI, sino además por cuanto la existencia o no de remuneración no desmerita la condición de servidores públicos al actuar en nombre y en representación de la Administración.”

3. Resultados

La Auditoría atiende una situación relacionada con la normativa aplicable a las donaciones que reciben los Comités de CEN CINAI, de acuerdo con la exploración efectuada al establecimiento que se denunció, se logra determinar que los dineros que se reciben por parte de otras instituciones y entes privados, no se están ajustando conforme a la normativa en la materia, no obstante; esa donación se utilizó para el fin que dio origen, por otro lado; se ejecutó de acuerdo con los insumos e instrucciones que ha dictado la institución, también fue aprobado por la Comisión de Refrendos.

Si bien el comité efectuó las acciones conforme a lo establecido por la Administración, claro está que, la Administración Pública debe actuar conforme a lo que establece el ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes, y, en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.

Dado el caso que la regulación interna no esté conforme con la normativa que regula esta materia, implica la consecución de un riesgo en cuanto a lo actuado, además ocasiona una debilidad en el Control Interno.





Los Comités, aunque posean personería jurídica, es solo para poder hacer uso de los recursos que le traslada la Dirección. No se observa en la Ley, un aval para que, otros recursos que estos comités reciban, los puedan usar y ejecutar, fuera del deber de respeto de las normas técnicas, y marco legal en general, de presupuestos públicos.

4. Advertencia

De conformidad con los párrafos anteriores, todos los funcionarios públicos deben actuar conforme a los principios y normas establecidas en el deber de probidad y la obligación de observar en todo momento el Principio de legalidad. Por lo analizado y expuesto en los apartados anteriores, esta Auditoría Interna de conformidad con el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno advierte que:

1. Los Comités de CEN-CINAI están conformados por personas de la comunidad, Gozan de personería jurídica, dada por parte de una entidad pública, en razón de los fondos de carácter público y las atribuciones que le son propias.
2. Estos Comités son entidades de naturaleza pública, por lo que, como parte de sus deberes, está observar el ordenamiento jurídico que le es aplicable a toda entidad pública, para efectos de la adquisición de bienes y servicios; y, además de ello, en lo que es el deber de planificar, elaborar presupuesto, aplicar los deberes de control interno, tal cual lo debe hacer cualquier otra administración pública.
3. Además, cualquier entidad pública puede hacer donaciones, siempre que se indique la habilitación legal para ello, y desde luego, cualquier sujeto privado. Es decir, los comités y la misma Dirección, gozan de la capacidad de recibir recursos de diversas fuentes, además de las que la Ley expresamente asigna.
4. Según Ley 8809 “Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral”, la Dirección para el ejercicio de sus funciones se financia de los ingresos que indica el art. 10 de la Ley de marras.
5. Señala la norma que, como mínimo, tendrá un 15% de los recursos señalados en la Ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, son para CEN-CINAI. Además, están los recursos establecidos en la Ley No. 6879; se suma los recursos destinados a este programa en el presupuesto nacional; los ingresos provenientes de donaciones públicas o privadas, subvenciones, aportes económicos del Gobierno e instituciones del Estado y empréstitos nacionales e internacionales, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y,

“Crecimiento y Desarrollo Integral para las niñas y los niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr





finalmente, las contribuciones voluntarias aportadas por las familias beneficiarias.

6. Los ingresos de la Dirección, y por ende lo que ésta pasa como ingresos a los Comités, son una cosa; otra, muy distinta el deber de presupuestar todos los ingresos, so pena de no poder usar lo que no fuese ingresado en el presupuesto, y debidamente aprobado por el órgano constitucional competente.
7. Los dineros que se reciban por concepto de donaciones deben ser presupuestados, para que, así, ingresados formalmente, se dé el requisito de su aprobación, para que haya un gasto o uso de dineros, autorizado. Y la Dirección tiene el deber de fiscalizar no solo los recursos que ésta da, sino los otros que gestionen y reciban los Comités.
8. Dicho lo anterior, por la naturaleza pública de los Comités, a esos fondos que se le traslade por otros sujetos públicos o privados, les es aplicable la normativa que en materia de administración, presupuestación y control de fondos públicos se exige a toda entidad pública.
9. Es claro que los Comités son órganos auxiliares de la Dirección, y se reputan como partes conformantes de una misma Administración Pública, así se les dote de personería jurídica, que claramente es para por ejecutar los recursos que reciben, pero que si bien gozan de capacidad para recibir recursos, de otras administraciones o entidades públicas, de sujetos privados, esos recursos no pueden quedar al margen del marco constitucional y legal que la Dirección debe aplicar, en los términos de lo que impone, particularmente la Ley No. 8131

El hecho de qué, los Comités apliquen el ordenamiento de rango legal, reglamentario y hasta técnico en torno al presupuesto público, no es ajeno a la Dirección. En relación con esta situación, la Auditoría Interna, emitió el informe DNCC-AI-SA-006-2021 “Sobre Informes de Ejecución Presupuestaria, Variaciones al Presupuesto y Devolución del Superávit de los Comités de CEN CINAI”, en el cual se emitieron recomendaciones relacionadas con el deber de aplicación de la normativa, en los Comités.

Se deja así informada a la Sra. Marianella Ribas Fallas, Directora Nacional a.i y la Sra. Lady Leitón Solís, Directora de Gestión para que, dentro del marco de sus competencias y el deber de probidad, vigile que la institución esté actuando bajo la buena y sana administración, y en caso que corresponda gire las instrucciones para que respeten el ordenamiento jurídico, con el fin de evitar posibles incumplimientos.

Lo anterior, como parte de los servicios preventivos de la Auditoría Interna a la Administración Activa, con el objetivo de señalar los principales aspectos a

“Crecimiento y Desarrollo Integral para las niñas y los niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr





considerar la revisión de los insumos que otorga a las Direcciones Regionales, Oficinas Locales y Comités sobre la recepción de donaciones.

Las observaciones emitidas en este servicio preventivo se realizan con la intención de que se conviertan en insumos para la Administración Activa, que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias.

5. Responsabilidad del Control Interno

Desde la competencia de esta Auditoría Interna, es deber recordar a la administración, lo establecido en la Ley General de Control Interno, 8292, artículos 39 y 41, los numerales 38, inciso d) y 39 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, 8422 y demás normativa aplicable, en cuanto a que, todas las personas funcionarias públicas (titulares subordinados) que 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 o que incumplan injustificadamente con sus deberes y funciones en materia de control interno; incurrirán en responsabilidad administrativa y civil según corresponda.

Se reitera que la potestad sancionadora es una facultad de la Administración Pública para imponer sanciones derivadas de transgresiones a la ley, conductas contrarias al orden público o faltas cometidas en el ejercicio de un cargo público. Es decir, la Administración debe cumplir con su finalidad de velar por el orden social y los intereses de todos los administrados, por un lado; y por el otro, el Estado funge como patrono que debe velar por el correcto funcionamiento institucional, censurando conductas perjudiciales y contrarias a los intereses del ente corporativo gubernamental, por lo cual goza de potestad disciplinaria hacia sus funcionarios.

6. Plazo para informar sobre las acciones llevadas a cabo

En el ejercicio de las competencias conferidas legalmente a las Auditorías Internas, que van desde la prevención hasta el seguimiento de las decisiones y acciones que la administración deba tomar o ejecutar, se solicita, que, en un **plazo no mayor a diez días hábiles**, contados a partir de la recepción de esta advertencia, se comunique por escrito a este órgano de fiscalización las acciones que se aplicarán en relación con lo indicado, donde deberá incluirse el comunicado a los Directores Regionales, Oficinas Locales y los Comités.

