



DNCC-AI-SAD-005-2024

Servicio preventivo de advertencia sobre uso del Sistema “SICOP” por parte de los Comités de CEN CINAI y las actividades relacionadas con la autorización por parte del ente rector en contratación

03 de junio del 2024

Realizado por:
Mauren Navas Orozco





1. Introducción

Este servicio preventivo de advertencia se origina por una serie de correos y oficios de la Dirección de Compras Públicas, de los cuales tuvo conocimiento la suscrita y en cumplimiento al Plan de Trabajo de la Auditoría Interna.

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 el cumplimiento sobre el uso del Sistema “SICOP” por parte de los Comités de CEN CINAI y las actividades relacionadas con la autorización por parte del ente rector en contratación.

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... // ... 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.

Resolución MH-DCoP-RES-0200-2023 del Ministerio de Hacienda, Dirección de Contratación Pública, de las 10:23 horas del 19.12.2023, que, en lo de interés, señala a la Dirección Nacional, en su titular:



*“Se recuerda que la autorización otorgada, sólo puede ser prorrogada **por una única vez**, razón por la cual, deberá adoptarse, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, todas las medidas necesarias para garantizar que, a más tardar **el día 01 de enero de 2025** todos los procedimientos de contratación pública asociados al abastecimiento de los Comité CEN-CINAI en cuestión, **se realicen a través del SDU.**”*

(Se resalta por esta Auditoría Interna).

3. Resultados

De la suma de serie de informaciones que han llegado, es deber, de esta Auditoría, no solo recordar algunas pautas insoslayables del marco jurídico al que está sometida la Dirección Nacional, si no, incluso, advertir posibles consecuencias que, de no revisar y tomar las medidas necesarias, podrían acarrear un examen de responsabilidades en el funcionamiento y cumplimiento de deberes, en la institución.

Por lo acontecido, esta Auditoría se referirá a lo largo de este documento a lo siguiente:

1. Profesionalización y acreditación de la proveeduría en contratación pública.
2. Comunicación de la estrategia, plan de acciones, cronograma y nombre de los funcionarios directamente responsables de las actividades.

De conformidad con los hechos alegados, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de Compras Públicas (LGCP), el Transitorio IV de su Reglamento y demás normativa conexas, y considerando que debe imperar el interés superior del niño, la Dirección de Compras Públicas (DCoP) concede la prórroga a la autorización otorgada mediante resolución MH-DCoP-RES-0017-2023 que facultó a los Comités CEN-CINAI tramitar fuera del Sistema Digital Unificado (SDU) sus gestiones de contratación pública, para el período contemplado entre el 01 de enero 2023 al 01 de enero de 2024, de manera tal que al término de dicho período iniciará la prórroga de la autorización concedida que comprenderá el período del 01 de enero de 2024 hasta el 01 de enero de 2025, inclusive, teniendo por autorizados a los Comités CEN-CINAI que se detallaron en el listado aportado por la Dirección Nacional, entre otras cosas se señaló:





“Se recuerda que la autorización otorgada, sólo puede ser prorrogada por una única vez, razón por la cual, deberá adoptarse, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, todas las medidas necesarias para garantizar que, a más tardar el día 01 de enero de 2025 todos los procedimientos de contratación pública asociados al abastecimiento de los Comité CEN-CINAI en cuestión, se realicen a través del SDU.

3. La autorización que se otorga, no implica de ninguna forma una desaplicación de la LGCP, reiterándose que lo autorizado es el no uso del SDU, únicamente.”

(...)

Cabe señalar que al 1º de enero del 2025, lo que resta son 7 meses y una semana aproximadamente, por lo que, ante ese escenario, es un deber de la Administración de monitorear y cumplir con el cronograma propuesto a la Dirección que dio la autorización, ya que, caso contrario, podría ponerse en riesgo la operación del quehacer institucional en las compras que realizan aproximadamente 630 Comités y que son de insoslayable necesidad para los establecimientos que atienden nuestra población.

En línea con esa autorización, llama la atención de esta Auditoría que, por oficio No. DNCC-OF-3889-2023 del 21.11.2023, la Dirección Nacional *“solicita prorrogar la autorización brindada en la resolución MH-DCoP-RES-0017-2023, detallándose que lo requerido es que se autorice “(...) al amparo de dicho transitorio, la prórroga respectiva para proceder con la centralización de las compras públicas realizadas por los Comité de CEN-CINAI a través de la Proveeduría Institucional”.*

Además, se desprende del oficio de la DCoP que, con esa solicitud, la Dirección aportó *“el cronograma con el detalle de las acciones que se ejecutarán durante el año 2024 para centralizar las contrataciones de los Comités de CEN CINAI a través de la Proveeduría Institucional”.*

Por este tipo de realidades de gestión de la contratación pública, es que la LGCP, en art. 132, dicta la “Estrategia de profesionalización”, en la que *“Corresponde a la Autoridad de Contratación Pública definir una estrategia que promueva la profesionalización, la certificación de idoneidad y la capacitación continua*





de los funcionarios encargados de la contratación pública, así como de la acreditación de las unidades de compra institucionales.”

Podría interpretarse que, la administración debe esperar hasta tanto se defina la estrategia por parte de la instancia competente indicada en la LGCP, pero eso no es así, pues, cabe concluir un deber permanente, de las oficinas de recursos humanos, por profesionalizar a los funcionarios, conforme inciso c), art. 9 de la Ley Marco de Empleo Público No. 10159, pues deben *“desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico”*.

Incluso, de esa Ley, artículo No. 23, parten los postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación. Recordemos esos postulados:

“a) La formación está destinada a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos ...

b) Las entidades y los órganos incluidos en el artículo 2 de la presente ley deberán contemplar, en sus planes de empleo público, los programas de capacitación y de formación que requieren para lograr sus objetivos institucionales con eficacia y eficiencia.

c) El Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades), con estricto apego a los lineamientos emitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), será el encargado de brindar asistencia técnica, seguimiento y control de las actividades de capacitación que realicen las instituciones cubiertas por el Estatuto de Servicio Civil, a excepción del sector docente, ...

d) La oferta formativa de las escuelas o los centros de formación o de las mismas entidades y órganos incluidos, deberá ser coherente con los planes institucionales de empleo público.

e) Las personas servidoras públicas recibirán de la organización la capacitación adecuada ...

(...)





Es en esta línea, que esta Auditoría, por informe DNCC-AI-SAD-02-2022 de 26.04. 2022, como “Servicio Preventivo de Advertencia Seguimiento a la Gestión Pública / “*Nuevo modelo de gestión de compra pública: Nivel de preparación institucional para su implementación*”, indicando entre otras cosas lo siguiente:

Falta de avances hacia la elaboración de procedimientos u otros instrumentos que regulen la implementación de la nueva Ley General de Contratación Pública, podría ocasionar atrasos en la transición institucional hacia la misma, lo anterior tomando en consideración los plazos requeridos para la elaboración, revisión, aprobación y divulgación dichos instrumentos.

- (...)
- Entre otros.”

De igual forma, en Informe DNCC-AI-SA-006-2022 de 27.10.2022, sobre el Control Interno aplicado en el proceso de Contratación Administrativa para la adquisición de Bienes y Servicios por parte del Nivel Central de la Dirección Nacional de CEN-CINAI mediante la Plataforma SICOP, se dispuso a la directora nacional: “4.1.3 Definir en conjunto con las unidades que participan en los procesos de contratación administrativa (Dirección de Gestión, Proveeduría Institucional, Unidad Financiera, Asesoría Legal, Unidades Solicitantes), las necesidades de capacitación del capital humano que participa del proceso, con el fin de desarrollar un plan de formación que contribuya a su fortalecimiento y a la adecuada aplicación de la normativa en compras públicas. (Referencia: hallazgo 2.7) (Plazo de cumplimiento: al 25 de noviembre del 2022)”.

Por eso, dados los hallazgos que esta Auditoría Interna tiene documentados de la gestión como tal de la contratación pública, en la Dirección Nacional, y, la importante cantidad de fondos públicos que, ahora, como lo comunicó la Directora a la DCoP, serán centralizados, realizándose todos los procesos en la institución y ya no en los comités, es crítico, pues, que el cronograma 2024 que se aseguró se implementa para esa transición se conozca, y se le dé





seguimiento puntual para, en todo lo factible, prevenir y evitar que se susciten riesgos que infringirán, al final de cuentas, a la Hacienda Pública.

4.Advertencia

Sobre el cumplimiento por los Comités de la LGCP, Ley No. 9986 y su Reglamento.

La Dirección Nacional comunicó a la DCoP que procederá con la centralización de las compras realizadas por los Comités de CEN-CINAI a través de la Proveeduría Institucional. Siendo esa una decisión administrativa que debe gozar de los estudios que así lo justifiquen, amén de que la DCoP indicó que “deberá adoptarse, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, todas las medidas necesarias para garantizar” lo indicado a partir del 1º de enero del 2025, entonces debe la jerarca titular de la Dirección Nacional informar, o en su defecto, trabajar y presentar el plan de acciones para que, en efecto, cumpla con el compromiso y deber asumido; que al menos se analice y considere al menos lo siguiente:

- Comunicar a los niveles de la Dirección Nacional que corresponde, el documento de planificación, acciones, actividades y nombre en concreto de los funcionarios responsables, a cargo de que se cumpla lo que se haya o deba planificar.
- Considerar que, al ser los comités órganos de apoyo de la Dirección Nacional, dígame son una extensión de la misma institución, que no solo reciben recursos de la Dirección Nacional, pues, como se conoce, son objetos de donaciones, de transferencias de otras fuentes, y hasta tienen indicado la capacidad de generar recursos propios, **esos recursos, todos esos recursos, al ingresar a los comités permanecen y se convierten en fondos públicos**, por lo que deben someterse a las reglas de ley y técnicas del presupuesto público y su uso, en la compra de bienes y servicios, deben hacer conforme señala la LGCP. Lo anterior significa que al 1º de enero del 2025, todos los comités, sin excepción, deberán estar en SICOP, salvo que la Dirección Nacional valore, decida y ejecute, todas las contrataciones por su cuenta, todo como en derecho corresponda. La





Dirección Nacional, por ende, debe observar que una posible medida es que sea la entidad la que asuma, lo del presupuesto que traslada, pues, le corresponde, en la misma medida, que se aplique la LGCP, para esos otros recursos que reciben o podrían recibir.

- En relación con lo antes indicado, la Dirección Nacional debe, ante lo que significa asumir el desarrollo de la actividad contractual, acreditar que ha hecho o está en proceso de concluir, los estudios de capacidad instalada, sea la tecnología, el recurso humano, en Proveeduría, Asesoría Jurídica, y otros, para asumir y lograr cumplir, con los deberes de la institución, para con los comités y de la institución.
- Asimismo, debe la titular de la Dirección Nacional analizar e informar qué decisión será tomada con respecto a la Ley de creación de la Dirección Nacional, y su reglamento, en cuanto a las funciones, y deberes formalmente asignados a los comités en cuanto a sus ingresos, y ser éstos los competentes, actualmente, de realizar los procesos de compra de bienes y servicios, de manera que, aunque la Procuraduría General de la República ha dejado clara la relación jurídica que hay de la Dirección Nacional con respecto a los comités, cualquier decisión que se alcance para que, a partir del 1º de enero del 2025 sea esta entidad y nos los comités los que realicen la actividad contractual, ***ello no puede darse sin que la Ley y el reglamento, sean reformados.*** Incluso, si es así como la Dirección Nacional lo ha informado, a la DCoP, cabe el deber de realizar una valoración en torno a la justificación, naturaleza y existencia de los comités que no podrían continuar recibiendo recursos, pues deben presupuestarlos y de querer ejecutarlos, solo lo pueden hacer con sometimiento a la LGCP.

Sobre la profesionalización y acreditación de la proveeduría en contratación pública.

- A partir del artículo No. 4 de la Ley de empleo público, “d) Principio de excelencia en el servicio: ejecución del mejor desempeño y la máxima calidad en todas las funciones, actividades, operaciones, procesos y procedimientos que se realizan en la función pública, así como en los

“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





productos y en los servicios que se brinden, garantizando la asignación de recursos e insumos para la mayor satisfacción del interés público.”, y lo que la LGCP enuncia como principios de eficiencia, eficacia, y la comprensión de sujeción del principio de legalidad, debe la titular dicha, coordinar, dar seguimiento, y hacer que se cumpla, con el apoyo de las áreas internas con responsabilidades.

- Plantear un proceso que permita una mejora de calidad, en los procesos y procedimientos de la Proveeduría Institucional, y que, oportunamente, le permita ser acreditada.

Con respecto al informe y cronograma presentado a la DCoP, para lograr la prórroga comunicada mediante resolución MH-DCoP-RES-0200-2023, se solicita enviar a la Auditoría Interna un informe de seguimiento y estado de cumplimiento de lo que fue informado.

Por lo crítico que es el término de la fecha ya dicha de 1º de enero del 2025, en lo que corresponde, se espera que ese cronograma y acciones, comprenda la hondura de la situación, los riesgos en ciernes, por lo que, de ser necesario, deberá la jerarca y en caso de que corresponda, establecer con la Sra. Ministra de Salud, lo que, por ser esta Dirección Nacional un órgano desconcentrado y adscrito al Ministerio de marraz, aquello que sea oportuno recibir, para lograr cumplir, con la estrategia, y acciones planificadas.

Por último, se deja escrito las normativas relacionadas con la posible responsabilidad en caso de que no se cumpla con lo indicado.

De la Ley No. 4573, Código Penal: “Artículo 339 Sera reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omite, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función...”

De la Ley general de la administración pública: “Artículo 211.- / 1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, ...”





Artículo No. 4 de la Ley Marco de Empleo Público, “d) Principio de excelencia en el servicio: ejecución del mejor desempeño y la máxima calidad en todas las funciones, actividades...”; además, de otras normas relacionadas.

Considerando las regulaciones y normas citadas, se exhorta a la jerarca titular institucional, y por su medio a los titulares subordinados, el mismo estímulo que realizó el actual Gobierno de la República en la Directriz ya citada sobre la integridad en la función pública, que es un componente esencial del control interno, del ambiente de control, en suma, de cómo se debe hacer y ejercer la función pública a favor de los administrados.

Se deja así informada a la Sra. Marianella Ribas Fallas, Directora Nacional o quien ocupe su lugar, 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, con el fin de evitar posibles incumplimientos.

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 de la institución, 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 reitera, que, **máximo al viernes 12 de junio próximo, sin posibilidad de prórroga, comunique a esta Auditoría la estrategia, plan de acciones y cronograma, que muestre uno a uno, las indicaciones (conductas de hacer) que se han señalado en esta Advertencia.** Para cada acción concreta por realizar, deberá informarse el nombre del funcionario o los funcionarios, a los que se les instruirá apoyar a la Dirección Nacional, para el debido cumplimiento.