

Lunes 02 de setiembre de 2019
AD 003-2019

Realizado por:

Bertha Sánchez López
Auditora Asistente

Aprobado por:

Mario Alberto Molina Bonilla
Auditor Interno

Asunto: Libro de Actas del Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero de apoyo a productores de café afectados por la roya, Ley N.º 9153.

.....

1. INTRODUCCIÓN

La advertencia “Libro de Actas del Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero de apoyo a productores de café afectados por la roya, Ley N.º 9153”, se realiza en concordancia con la solicitud de cierre del Libro de Actas N°1 del Comité Técnico; sin embargo, se determinó que el libro contiene tres actas impresas correspondientes a las sesiones N°1, 2 y 3 del año 2013 y según consta en los registros electrónicos que el Comité Técnico realizó 96 sesiones. Asimismo, se toma conocimiento que en los registros digitales que lleva el MAG no consta la transcripción de las actas correspondientes a las sesiones N°4 hasta la N°81, a partir de la sesión N°82 a la N°91 se encuentran impresas en hojas suelta sin foliar y sin sello, pero contiene las firmas. Las actas que van de la sesión N°92 hasta la N°96 se encuentran en borrador.

El artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°37879-MAG-H-MBSF, le atribuye al MAG la conformación del Comité Director y Comité Técnico como estructuras apropiadas para la administración del Fideicomiso:

[...]

“El MAG de conformidad con sus atribuciones creará las estructuras necesarias que le permitan la adecuada administración del Fideicomiso. Conformará un Comité Director y un Comité

Técnico, cuyas funciones serán las que se dirán. Asimismo, podrá suscribir los convenios o contratos que considere necesarios con instituciones que permitan el cumplimiento objeto de la Ley 9153”.

[...]

Cabe mencionar que el acta representa un documento público y forma parte del acervo documental del Ministerio, por lo que debe ser conservado y custodiado de acuerdo con las normas establecidas según la Ley N°7202 Ley del Sistema Nacional de Archivos; señalando en el artículo N°3 que las **actas son documentos de valor científico-cultural**, que posteriormente son transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional, de allí la importancia de su adecuada elaboración, manipulación y conservación.

[...]

“Artículo 3.- Todos los documentos con valor científico- cultural son bienes muebles y forman parte del patrimonio científico cultural de Costa Rica. *La determinación del valor científico - cultural del documento corresponderá a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Se consideran de valor científico-cultural aquellos documentos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales y legibles por máquina que, por su contenido, sirvan como testimonio y reflejen el desarrollo de la realidad costarricense, tales como: **actas, acuerdos**, cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, carteles, fotografías, filmes, grabaciones, cintas magnéticas, "diskettes", y los demás que se señalen en el reglamento de esta ley”.*

[...]

Asimismo, debe garantizarse la inalterabilidad de su contenido, a efecto de que permita probar la decisión adoptada en la sesión correspondiente, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para la celebración de sesiones por parte del órgano colegiado.

La advertencia no contiene análisis sobre la eficacia con la que operó la Ley N°9153, Creación del fideicomiso de apoyo a productores de café afectados por la roya (*hemileia vastatrix*), en adelante Fideicomiso Cafetalero, ni su administración mediante la creación de los órganos colegiados **Comité Directivo y Comité Técnico**, ni el cumplimiento de la normativa que regula el funcionamiento de dichos órganos colegiados; sin embargo, cabe mencionar que los funcionarios designados por el jerarca del MAG ante Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero y el Jerarca deben gestionar y asegurar los objetivos del Sistema de Control Interno y demás disposiciones normativas que establece la Ley General de Control Interno N°8292:

[...]

“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.

[...]

Artículo 10. —Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

[...]

Artículo 12. —Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- 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.
- d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.
- e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa”.

[...]

Artículo 15. —Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.
- b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:
 - i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.
 - ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.
 - iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.

[...]

2. CRITERIOS

La Ley General de la Administración Pública, N°6227, con vigencia a partir del 02 de mayo de 1978. Establece en los artículos 49, 50, 52, 56 y 57 con respecto a los órganos colegiados lo siguiente:

[...]

“Artículo 49.-

1) Cada órgano colegiado tendrá un Presidente nombrado en la forma prescrita por la ley respectiva o en su defecto por lo aquí dispuesto.

2) Salvo norma contraria, el Presidente será nombrado de entre los miembros del órgano colegiado, por la mayoría absoluta de ellos y durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.

3) El Presidente tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a. Presidir, con todas las facultades necesarias para ello, las reuniones del órgano, las que podrá suspender en cualquier momento por causa justificada;

b. Velar porque el órgano colegiado cumpla las leyes y reglamentos relativos a su función;

c. Fijar directrices generales e impartir instrucciones en cuanto a los aspectos de forma de las labores del órgano;

d. Convocar a sesiones extraordinarias;

e. Confeccionar el orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas al menos con tres días de antelación;

f. Resolver cualquier asunto en caso de empate, para cuyo caso tendrá voto de calidad;

g. Ejecutar los acuerdos del órgano; y

h. Las demás que le asignen las leyes y reglamentos.

Artículo 50.- Los órganos colegiados nombrarán un Secretario, quien tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a) Levantar las actas de las sesiones del órgano;

b) Comunicar las resoluciones del órgano, cuando ello no corresponda al Presidente; y

c) Las demás que le asignen la ley o los reglamentos.

[...]

Artículo 52. —

1) Todo órgano colegiado se reunirá ordinariamente con la frecuencia y el día que la ley o su reglamento. A falta de regla expresa deberá reunirse en forma ordinaria en la fecha y con la frecuencia que el propio órgano acuerde.

- 2) Para reunirse en sesión ordinaria no hará falta convocatoria especial.
- 3) Para reunirse en sesión extraordinaria será siempre necesaria una convocatoria por escrito, con una antelación mínima de veinticuatro horas, salvo los casos de urgencia. A la convocatoria se acompañará copia del orden del día, salvo casos de urgencia.
- 4) No obstante, quedará válidamente constituido un órgano colegiado sin cumplir todos los requisitos referentes a la convocatoria u orden del día, cuando asistan todos sus miembros y así lo acuerden por unanimidad.

[...]

Artículo 56.-

- 1) De cada sesión se levantará una (sic) acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.
- 2) Las actas se aprobarán en la siguiente sesión ordinaria. Antes de esa aprobación carecerán de firmeza los acuerdos tomados en la respectiva sesión, a menos que los miembros presentes acuerden su firmeza por votación de dos tercios de la totalidad de los miembros del Colegio.
- 3) Las actas serán firmadas por el Presidente y por aquellos miembros que hubieren hecho constar su voto disidente.

Artículo 57. —

- 1) Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en el acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, quedando en tal caso exentos de las responsabilidades que, en su caso, pudieren derivarse de los acuerdos.

[...]

La Ley del Sistema Nacional de Archivos, N.º 7202, con vigencia a partir del 24 de octubre de 1990. Publicada en La Gaceta N°225 del 27 de noviembre de 1990. Señala que las **actas son documentos de valor científico-cultural**, que posteriormente son transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional, de allí la importancia de su adecuada elaboración, manipulación y conservación. Esta normativa dispone:

[...]

“Artículo 2.- La presente ley y su reglamento regularán el funcionamiento de los órganos del Sistema Nacional de Archivos y de los archivos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y de los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado, así como de los archivos privados y particulares que deseen someterse a estas regulaciones.

Artículo 3.- Todos los documentos con valor científico- cultural son bienes muebles y forman parte del patrimonio científico cultural de Costa Rica. La determinación del

valor científico - cultural del documento corresponderá a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Se consideran de valor científico-cultural aquellos documentos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales y legibles por máquina que, por su contenido, sirvan como testimonio y reflejen el desarrollo de la realidad costarricense, tales como: actas, acuerdos, cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, carteles, fotografías, filmes, grabaciones, cintas magnéticas, "diskettes", y los demás que se señalen en el reglamento de esta ley.

Artículo 4.- Los documentos que se consideren de valor científico -cultural deben ser custodiados en los diversos archivos administrativos públicos del país. Una vez cumplidos los plazos de remisión, serán transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional.

[...]

Artículo 8.- Los documentos producidos en las instituciones a las que se refiere el artículo 2 de la presente ley, como producto de su gestión, cualquiera que sea su soporte: papel, película, cintas, "diskettes", serán propiedad de esas instituciones durante su gestión y su permanencia en los respectivos archivos centrales, salvo lo dispuesto en el artículo 53 de esta ley. Ninguna persona, funcionario o no, podrá apropiarse de ellos. Posteriormente formarán parte del fondo documental que custodia la Dirección General del Archivo Nacional.

Artículo 9.- Si algún funcionario público, o cualquier particular, transgrediere las disposiciones del artículo anterior, será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 208 y 209 del Código Penal. En cualquier caso, además, se le obligará a devolver los documentos.

[...]

La Ley General de Control Interno N°8292, con vigencia a partir del 31 de julio de 2002. Publicada en La Gaceta N°169 del 04 de setiembre de 2002. Como parte de los servicios preventivos que presta esta Auditoría Interna, de conformidad con las competencias dispuestas en los incisos inciso d) y e) del artículo N°22 de la Ley General de Control Interno, detalla lo siguiente:

[...]

d) 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.

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno".

[...]

Normas de Control Interno para el Sector Público -N-2-2009-CO-DFOE-. Publicada en La Gaceta N°26 del 6 de febrero de 2009. En el acápite 4.1, establece que:

[...]

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. // El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante”.

[...]

De conformidad con las normas mencionadas anteriormente y según revelan las subnormas 4.4.4 y 4.5.1 que establecen lo siguiente:

[...]

4.4.4 Libros legales *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.*

[...]

4.5.1 Supervisión constante. *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”.*

[...]

Ley 9153, Crea Fideicomiso de apoyo a productores de café afectados por la Roya (*hemileia vastatrix*), NO VIGENTE. El artículo 2 establece los fines del fideicomiso, señalando que el Ministerio de Agricultura y Ganadería tendrá una función de administrador y asesor del Fideicomiso:

[...]

“La finalidad primordial del Fideicomiso será la atención integral de las necesidades que enfrentan los productores y productoras de café, cuya producción sea hasta de

doscientos dobles hectolitros de café (100 fanegas), durante las cosechas cafetaleras 2012-2013 y 2013- 2014. Los apoyos se orientarán prioritariamente a lo siguiente: a) Entrega de capital semilla reembolsable. b) Financiamiento de los programas sociales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), dirigidos a atender a las familias afectadas por la roya del café y otras contingencias agroproductivas relacionadas con el cultivo; el IMAS queda autorizado a utilizar criterios e instrumentos especiales de selección y calificación de las condiciones de pobreza, o de riesgo y vulnerabilidad, que enfrentan las personas o familias productoras afectadas. c) Atención de cafetales en su primera etapa. d) Renovación de cafetales con variedades resistentes a la roya, o bien, otras actividades agroproductivas. e) Readecuación de deudas existentes ante entidades financieras y prestatarios físicos privados. f) Otorgamiento de crédito a tasas de interés favorables para la atención o renovación del cultivo. Todo lo anterior de conformidad con la reglamentación que emita el Poder Ejecutivo para la administración y operación del Fideicomiso. El fiduciario del Fideicomiso deberá administrar los bienes fideicometidos de conformidad con las instrucciones que le den el Ministerio de Hacienda, en calidad de fideicomitente, y **el Ministerio de Agricultura y Ganadería en calidad de administrador y asesor del Fideicomiso. Será responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería la determinación de los beneficiarios y la correcta utilización de los fondos del presente Fideicomiso.**

[...]

Reglamento a la Ley de Creación del Fideicomiso de Apoyo a los Productores de Café afectados por la Roya (*Hemileia vastatrix*), N°37879-MAG-M-MBSF, con vigencia a partir del 16 de agosto de 2013. En su artículo 3 establece el concepto del Comité Director y Comité Técnico y el artículo 4 ratifica la participación del MAG como administrador asesor del Fideicomiso:

[...]

Artículo 3º. De las Definiciones: Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

[...]

Comité Director: Conformado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Hacienda y el Instituto del Café de Costa Rica, será el encargado de la administración del Fideicomiso.

Comité Técnico: Será el Comité encargado de asesorar al Comité Director en la ejecución de la Ley y el Reglamento en relación con la constitución, atención, supervisión y control del Fideicomiso.

[...]

“Artículo 4º-Participación del MAG. El MAG, es el administrador asesor del Fideicomiso, siendo su responsabilidad la determinación de los beneficiarios y la correcta utilización de los fondos del Fideicomiso.

[...]

Los artículos del 7 al 10 del Reglamento N°37889-MAG-M-MBSF, establece la conformación, integración, funciones, sesiones y sobre las actas del órgano colegiado denominado Comité Directivo y, en los artículos 12, 13 y 14 señala lo relativo a la constitución, integración y funciones del Comité Técnico:

[...]

“Artículo 12.-Constitución del Comité Técnico. Se constituye un Comité Técnico para que le de soporte al Comité Director del fideicomiso, cuando así lo requiera.

Artículo 13.-Del nombramiento del Comité Técnico. El Comité Técnico estará integrado de la siguiente manera:

- a) Dos representantes del MAG, con un suplente.
- b) Un representante del ICAFE, con suplente,
- c) Un miembro de la Junta Directiva del ICAFE, representante de los productores y productoras de café, con suplente,
- d) Un representante del IMAS, con suplente

Todos los miembros del Comité participarán por designación de los jefes de cada una de las instituciones que representan; tendrán derecho a voz y voto y las decisiones se tomarán por mayoría simple.

Artículo 14.-De las Atribuciones del Comité Técnico. Serán funciones del Comité Técnico las siguientes:

1. Asesorar y apoyar el proceso de referencia para la contratación del Fiduciario, para lo cual se valorará: precio de la oferta, la cobertura del banco en las zonas afectadas, la experiencia en el otorgamiento de crédito y los servicios adicionales que brinde en beneficio del sector cafetalero.
2. Recomendar al Comité Director los presupuestos operativos anuales para la administración del fideicomiso, así como el presupuesto para la asignación de recursos en cada uno de los programas de apoyo que se indican en el artículo 2 de la Ley N° 9153 y presentarlos al Comité Director para su aprobación.
3. Gestionar con las diferentes instituciones o entes públicos que trasladan recursos al fideicomiso sus aportes al mismo e informar al Comité Director.
4. Definir los criterios técnicos sobre los cuales se van a evaluar las solicitudes que presentan los fideicomisarios para ingresar a los diferentes programas que el fideicomiso ofrece.
5. Definir los formatos de solicitud que deberá presentar el fideicomisario, así como toda la información que acompañe su solicitud.
6. Recomendar mediante informe debidamente justificado, la aprobación o rechazo de las solicitudes de los fideicomisarios al Comité Director.

7. Recomendar bajo criterios técnicos la priorización de las ayudas a lo fideicomisarios de acuerdo a la disponibilidad de los recursos en cada uno de los programas.

8. Colaborar en todas las funciones técnicas que se desprendan de la ley N°9153, el contrato de fideicomiso y este reglamento”.

[...]

Por otra parte, el artículo 15 del Reglamento del Fideicomiso Cafetalero señala las competencias de la oficina del fideicomiso:

[...]

Artículo 15° Competencias: La Oficina de Fideicomiso será la encargada de la gestión operativa y/o administrativa del Comité Técnico.

Esta oficina será la encargada de:

1. Verificar y analizar las solicitudes recibidas por los Intermediarios financieros.
2. Recomendar el otorgamiento de créditos que solicitan los fideicomisarios.
3. Trasladar al Comité Técnico la lista de créditos recomendados para su debida gestión ante el Comité Director.

[...]

La Resolución CNSD-01-2014.-Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Publicada en La Gaceta N°5 de 8 de enero de 2015. Establece los tipos documentales con valor científico cultural en todas las instituciones que conforman el Sector Público Costarricense, detallando los siguiente:

[...]

“A. Series documentales que se declaran con valor científico cultural en todos los órganos superiores o colegiados de las instituciones que conforman el Sector Público Costarricense.

Documentos originales y copia, en soporte papel y electrónico con firma digital avanzada [...]

1. Actas de órganos colegiados.
2. Expedientes de actas de órganos colegiados [...]”

El Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, DE N°40554 con vigencia a partir del 29 de junio de 2017. Publicado en La Gaceta N°170 de fecha 07 de setiembre de 2017. Sobre los documentos con valor científico cultural establece:

[...]

Artículo 30. Archivo Histórico o Final. El Archivo Histórico o Final de carácter público es el Archivo Nacional, donde se custodian los documentos con valor científico cultural y que forman parte del patrimonio documental de la Nación. Se regirá por la Ley No. 7202, el Reglamento de Organización y Servicios del Archivo Nacional, y el presente Reglamento.

[...]

Directriz general para la normalización del tipo documental actas de órganos colegiados, emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional. Publicada en el Alcance N° 5 de La Gaceta del 15 de enero de 2018. El artículo 4° alerta del tipo documental denominado “**actas**” de órganos colegiados señalando lo siguiente:

[...]

“4°— Que las actas constituyen el tipo documental que refleja y testimonia las funciones y actividades del quehacer institucional, permiten conocer los movimientos importantes de una sociedad a través de sus acuerdos; convirtiéndose en la constatación escrita de la historia de la organización en particular y de la sociedad en general. Por dicha razón deben ser elaboradas de manera metódica y ordenada [...]”

La normativa interna que regula la legalización de libros de actas, se encuentra instituido en el procedimiento **5P05-03, Servicios preventivos de auditoría**, en el subapartado 2.5.1 que señala lo siguiente

[...]

2.5.1 *El Auditor Interno mediante servicio de Asesoría, advertencia o simple solicitud, requiere a la Administración Activa tramitar la formulación de requerimiento de los libros legales, de actas o de otra naturaleza que conforme a su criterio sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno; sin menoscabo de la obligación de la Administración Activa de haber gestionado de oficio la autorización de los libros que corresponda conforme la norma **4.4.4** de las **5E11 Normas de Control Interno para el sector Público**.*

[...]

Además, la normativa interna que normaliza las tareas que deben ejecutar los archivos de gestión, se encuentra establecido en los procedimientos **7P04-01, Servicios Archivísticos Internos, 7P04-02, Servicios Archivísticos Externos y 7I02, Políticas para el Funcionamiento de los Archivos de Gestión del MAG**.

3. CONDICIÓN

Nos referimos al correo electrónico de fecha 12 de agosto de 2019, recibido por esta Auditoría Interna mediante el cual la Sra. Xiomara González Hernández, Asesora Ministro, consulta con relación al cierre del libro de actas del Comité Técnico Fideicomiso Café, la consulta señala lo siguiente:

[...]

“En atención al oficio AL-AS009-2019 (sic), suscrito por la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda, se ha procedido al proceso de cierre del libro de Actas del Comité Director del Fideicomiso de Apoyo a los productores de café afectados por Roya del cafeto, fundamentado en que la promulgación de la Ley No.9630, deja sin efecto al mismo.

Del mismo modo, se nos solicita como coordinación del Programa Café, proceder con el cierre de un Libro de Actas del Comité Técnico del mismo fideicomiso.

Según los archivos del Programa Café, este libro, fue remitido según oficio AS-XC-118-2013, al Sr. Luis Zamora Quirós, en noviembre del 2018, por el despacho viceministerial (adjunto) y cuenta con el asiento N°354.

En el libro encontrado se imprimieron únicamente 3 actas de dicho comité, celebradas todas en el 2013, y estas no cuentan con la firma respectiva de la presidencia ni de la secretaria del comité.

No omito manifestarle que los encargados actuales del Programa Café, no conocemos las razones de este proceder.

Dado esto, solicito de la manera más atenta, se nos indique como debe procederse al cierre de este libro”.

[...]

3.1 Generalidades de la conformación del Fideicomiso de apoyo a productores de café afectados por la Roya (*hemileia vastatrix*)

En Ley N.º 9153, se define que el patrimonio del fideicomiso compuesto de la siguiente manera:

- Recursos del Ministerio de Hacienda
- El 50% del superávit presupuestario 2013 de FODESAF
- Posterior fueron agregados recursos del INFOCOOP

Mediante Decreto Ejecutivo N.º 37879-MAG-H-MBSF que corresponde al Reglamento a la Ley de Creación del Fideicomiso de Apoyo a los Productores de Café afectados por La Roya (*Hemileia vastatrix*), se definieron las funciones de los entes encargados de la toma de decisiones, el primero un Comité Director encargado de la Administración del Fideicomiso y conformado por:

- Un representante del MAG, con suplente,
- Un representante del Ministerio de Hacienda, con suplente,
- Un representante del ICAFE (Instituto del Café), con suplente.

El segundo un Comité Técnico conformado por:

- Dos representantes del MAG, con un suplente,
- Un representante del ICAFE, con suplente,
- Un miembro de la Junta Directiva del ICAFE, representante de los productores y productoras de café, con suplente,
- Un representante del IMAS, con suplente

Como parte de la estructura administrativa creada por el Decreto Ejecutivo, se establece la Oficina del Fideicomiso, ubicada en el ICAFE encargada de las gestiones administrativas y generar información para el Comité Técnico, a su vez en ella es donde se desarrollan los programas de: Crédito Asistencia, Crédito Renovación, Crédito Poda, Ayuda Social IMAS, Reeducación deudas. Programas que definieron la forma en que se valoraba la situación de cada productor y los créditos y ayudas que se les podía otorgar.

Posteriormente, conforme con la Ley N.°9630, con vigencia desde el 29 de enero de 2019, se deroga la Ley No. 9153 y se crea el Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé), encargado del manejo de créditos y avales para los productores mediante un programa de financiamiento y adquisición de nuevas tecnologías para aumentar la productividad y la competitividad de las plantaciones. Además, indica lo siguiente:

[...]

“TRANSITORIO IV- Se traslada al Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé) los activos y los pasivos correspondientes al fideicomiso del Programa Nacional de Renovación de Cafetales, incluidos dentro del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Presidencia de la República- MAG y otros -fideicomiso N.°1053-PNRC- y los correspondientes al Fideicomiso de Apoyo a Productores de Café afectados por la Roya (Hemileia vastatrix), Ley N.°9153, Creación del Fideicomiso de Apoyo a Productores de Café Afectados por la Roya (Hemileia vastatrix), de 3 de julio de 2013, como parte del patrimonio del Fonascafé”.

[...]

3.2 Apertura del libro de actas del Comité Técnico del Fideicomiso Cafetalero

La autorización de libros es un proceso de trabajo que la Ley General de Control Interno, N°8292, asigna a la Auditoría Interna, con el propósito de garantizar razonablemente que exista un registro oficial con información sobre actos administrativos del órgano colegiado, que permite ejercer controles internos y externos además que cumpla atributos de confiabilidad, oportunidad y utilidad y contribuya a generar valor público.

En línea con lo anterior, y como parte de los servicios preventivos que presta esta Auditoría Interna, de conformidad con las competencias dispuestas en los incisos inciso d) y e) del artículo N°22 de la Ley General de Control Interno, detalla lo siguiente:

[...]

“d) 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.

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno”.

[...]

Es así como la Auditoría Interna del MAG lleva registros del servicio de apertura y cierre de libros, tanto a nivel general como a nivel individual; verificando en los registros la apertura del libro de actas del Comité Técnico del Fideicomiso Cafetalero, determinándose lo siguiente:

Asiento N°	354
Órgano que requirió legalización	Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero
Tipo de libro	Actas
Número de libro	1
Número de folios	100
Para razón de	Apertura
Oficio de solicitud	DVM-XC-310-2013
Persona que solicita apertura	Xinia Chaves Quirós

3.3 Funcionarios designados como representantes del MAG ante el Comité Técnico del Fideicomiso Cafetalero

El artículo 13 del Reglamento a la Ley N°9153, Decreto Ejecutivo N°37879-MAG-H-MBSF, establece la integración del Comité Técnico:

[...]

“El Comité Técnico estará integrado de la siguiente manera:

a) Dos representantes del MAG, con un suplente.

b) Un representante del ICAFE, con suplente.

c) Un miembro de la Junta Directiva del ICAFE, representante de los productores y productoras de café, con suplente.

d) Un representante del IMAS, con suplente

Todos los miembros del Comité participarán por designación de los jefarcas de cada una de las instituciones que representan; tendrán derecho a voz y voto y las decisiones se tomarán por mayoría simple”.

[...]

El siguiente cuadro, se muestran los representantes del MAG ante el Comité Técnico, el oficio donde se oficializa la designación de los funcionarios Sr. Luis Zamora y el Sr. Erick Quirós no se ubicó; sin embargo, el Acta N°01-2013 de la sesión del Comité Director celebrada el 31 de octubre de 2013, evidencia que se inicia con la juramentación de los miembros del Comité Director y Comité Técnico del Fideicomiso de Apoyo a los Productores de Café afectados por la roya, por parte de la Sra. Bilbia González Ulate, jefa de la Unidad de Asuntos Jurídicos del ICAFE. Asimismo, señala que en el momento de la juramentación el Sr. Erick Quirós se encontraba ausente.

Designación de funcionarios del MAG por parte del jerarca ante el Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero

Nombre	Oficio	Fecha	Observaciones
Luis Enrique Zamora Quirós Erick Quirós Quirós	El Acta N°01-2013 de la sesión del <u>Comité Director</u> celebrada el 31 de octubre de 2013, establece el acto de juramentación de los miembros del Comité Director y Comité Técnico; al respecto señala que al Sr. Zamora y Quirós como representantes del MAG ante el Comité Técnico.	31/10/2013	Se evidencia que las actas de la 1-3 se encuentran impresas en el libro de actas del Comité Técnico, pero sin firmas. Además, a partir de la sesión N°04 hasta la 81 se determinó que no existe transcripción de actas y según consta en el archivo digital en las respectivas carpetas de las sesiones se encuentra la agenda y en algunas sesiones parece existe un documento denominado minuta.
Gabriel Umaña Figueroa (Propiedad) Adriana Gómez Castillo (Propiedad) Fernando Vargas Pérez (Suplente)	DM-ACQS-301-2017	4/5/2017	A partir de fecha 10 de mayo de 2017 las actas transcritas del Comité Técnico inician a partir de la sesión 82 a la 90. Sin embargo, dichas actas se encuentran en hojas sueltas, sin sello, ni foliadas, pero se encuentran firmadas.
Xiomara González Hernández (Propiedad) Gabriela Carmona Araya (Suplente)	DVM-ACQS-664-2018	3/7/2018	A partir de esta fecha las actas del Comité Técnico inician a partir de la sesión 91 finalizando en la 96. Dichas actas se encuentran en borrador.
Jimmy Ruiz Blanco (Suplente)	DVM-ACQS-053-2019	16/2/2019	

Ahora bien, es responsabilidad del funcionario que la Administración Activa haya designado para llevar los libros y registros, mantenerlos en perfecto estado de conservación y limpieza; así como mantenerlos actualizados.

3.4 Levantamiento del acta

El acta es una formalidad substancial y un documento de soporte íntegro cuya redacción es el término de un proceso de elaboración de actos administrativos de los cuales da cuenta. Puede reseñar uno o varios, dependiendo de los acuerdos que fueron aprobados en la sesión que documenta, lo cual garantiza la existencia y autenticidad de cada sesión y acuerdo tomado. De ahí la importancia de conservar y custodiar los libros correspondientes, pues éstos forman parte del acervo documental nacido en el seno del órgano colegiado.

Se toma conocimiento que el Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero celebró 96 sesiones en el periodo de vigencia de la Ley N°9153, las cuales deben estar contenidas en el libro de actas del Comité Técnico, sin embargo, se evidencian irregularidades como se muestra en el siguiente cuadro:

Actas del Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero

N° Acta	Fecha	Observaciones
01-2013	31 de octubre de 2013	En el libro de actas, pero sin firmas
02-2013	6 de noviembre de 2013	En el libro de actas, pero sin firmas
03-2013	13 de noviembre de 2013	En el libro de actas, pero sin firmas
04 a la 81	No existe evidencia en los archivos del MAG de la transcripción de las actas y en algunas sesiones parece existe un documento denominado minuta	
82-2017	10 de mayo del 2017	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
83-2017	15 de junio del 2017	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
84-2017	19 de julio del 2017	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
85-2017	18 de agosto del 2017	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
86-2017	28 de septiembre del 2017	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
87-2017	01 de noviembre del 2017	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
88-2017	15 de noviembre del 2017	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
89-2017	20 de diciembre del 2017	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
90-2017	14 de febrero del 2018	Hojas sueltas sin sello, ni foliadas, contiene las firmas
91-96	Las actas se encuentran en borrador	

Ahora bien, según lo indicado por la Sra. Gabriela Carmona, suplente ante el Comité Técnico a partir de fecha 03/07/2018, la documentación registrada en los expedientes digitales que lleva el MAG para las sesiones N°04 hasta la N°81, corresponde a la agenda e información en Excel sobre créditos suministrada por el ICAFE, además señala que en los expedientes digitales no se localizó información

relativa a la transcripción de las actas; sin embargo, para algunas sesiones existe un documento denominado minuta.

Conforme los mandatos de la Ley N°9153 y el Reglamento N°37889-MAG-H-MBSF, no parece razonable que no existan en los archivos del MAG las actas del Comité Técnico correspondientes a las sesiones N°04 hasta la N°81, toda vez que conforme establece el artículo 14 con respecto a las funciones del Comité Técnico:

[...]

“Artículo 14.-De las Atribuciones del Comité Técnico. Serán funciones del Comité Técnico las siguientes:

1. Asesorar y apoyar el proceso de referencia para la contratación del Fiduciario, para lo cual se valorará: precio de la oferta, la cobertura del banco en las zonas afectadas, la experiencia en el otorgamiento de crédito y los servicios adicionales que brinde en beneficio del sector cafetalero.
2. Recomendar al Comité Director los presupuestos operativos anuales para la administración del fideicomiso, así como el presupuesto para la asignación de recursos en cada uno de los programas de apoyo que se indican en el artículo 2 de la Ley N° 9153 y presentarlos al Comité Director para su aprobación.
3. Gestionar con las diferentes instituciones o entes públicos que trasladan recursos al fideicomiso sus aportes al mismo e informar al Comité Director.
4. Definir los criterios técnicos sobre los cuales se van a evaluar las solicitudes que presentan los fideicomisarios para ingresar a los diferentes programas que el fideicomiso ofrece.
5. Definir los formatos de solicitud que deberá presentar el fideicomisario, así como toda la información que acompañe su solicitud.
6. Recomendar mediante informe debidamente justificado, la aprobación o rechazo de las solicitudes de los fideicomisarios al Comité Director.
7. Recomendar bajo criterios técnicos la priorización de las ayudas a lo fideicomisarios de acuerdo a la disponibilidad de los recursos en cada uno de los programas.
8. Colaborar en todas las funciones técnicas que se desprendan de la ley N°9153, el contrato de fideicomiso y este reglamento”.

[...]

Por lo antes mencionado, el Comité Técnico debió formalizar mediante el levantamiento de actas para cada una de las sesiones el análisis y toma de decisiones internas mediante acuerdos aprobados en el seno del órgano colegiado, con el fin de asesorar, apoyar y recomendar al Comité Directivo entre otros la aprobación o rechazo de las solicitudes de los fideicomisarios. Es así como las actas del Comité Técnico representan el insumo para el Comité Directivo, quien, mediante acuerdos debidamente justificados tomados por el Comité Técnico, aprobaba las solicitudes de los

fideicomisarios para que posteriormente el Fiduciario -BCR- otorgara los créditos; lo cual hace presumir que debería de existir en los archivos las actas N°04 a la N°81 del Comité Técnico.

La forma en que los órganos colegiados como el Comité Técnico toman decisiones es mediante acuerdos que constan en el acta de cada sesión; como lo dispone la Ley General de la Administración Pública, en lo conveniente:

[...]

“Artículo 56.-

- 1) *De cada sesión se levantará una (sic) acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.*
- 2) *Las actas se aprobarán en la siguiente sesión ordinaria. Antes de esa aprobación carecerán de firmeza los acuerdos tomados en la respectiva sesión, a menos que los miembros presentes acuerden su firmeza por votación de dos tercios de la totalidad de los miembros del Colegio.*
- 3) *Las actas serán firmadas por el Presidente y por aquellos miembros que hubieren hecho constar su voto disidente.*

Artículo 57.-

- 1) *Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en el acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, quedando en tal caso exentos de las responsabilidades que, en su caso, pudiera derivarse de los acuerdos”.*

[...]

De conformidad con las Normas de Control Interno para el Sector Público, se evidencia incumplimiento con relación a las actividades de control sobre el mantenimiento, actualización, disponibilidad sobre los libros de actas, según lo establecen las subnormas 4.4.4 y 4.5.1 que establecen lo siguiente:

[...]

“4.4.4 Libros legales *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.*

[...]

4.5.1 Supervisión constante. *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión*

institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”.

[...]

En adición a lo anterior, es importante tomar en cuenta la normativa vigente para la conservación de documentos y libros de actas, según la Ley del Sistema Nacional de Archivos, N.º 7202, la cual señala que las **actas son documentos de valor científico-cultural**, que posteriormente son transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional, de allí la importancia de su adecuada elaboración, manipulación y conservación. Esta normativa dispone:

[...]

Artículo 3.- Todos los documentos con valor científico- cultural son bienes muebles y forman parte del patrimonio científico cultural de Costa Rica. La determinación del valor científico - cultural del documento corresponderá a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Se consideran de valor científico-cultural aquellos documentos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales y legibles por máquina que, por su contenido, sirvan como testimonio y reflejen el desarrollo de la realidad costarricense, **tales como: actas, acuerdos,** cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, carteles, fotografías, filmes, grabaciones, cintas magnéticas, "diskettes", y los demás que se señalen en el reglamento de esta ley.

Artículo 4.- Los documentos que se consideren de valor científico -cultural deben ser custodiados en los diversos archivos administrativos públicos del país. Una vez cumplidos los plazos de remisión, serán transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional.

[...]

Asimismo, la Resolución CNSD-01-2014.-Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, establece los tipos documentales con valor científico cultural en todas las instituciones que conforman el Sector Público Costarricense, detallando los siguiente:

[...]

“A. Series documentales que se declaran con valor científico cultural en todos los órganos superiores o colegiados de las instituciones que conforman el Sector Público Costarricense. Documentos originales y copia, en soporte papel y electrónico con firma digital avanzada [...]

1. Actas de órganos colegiados.

2. Expedientes de actas de órganos colegiados [...]”

La situación determinada refleja un debilitamiento del Sistema de Control Interno e incumplimiento de las disposiciones de la Ley N°7202 "Ley del Sistema Nacional de Archivo", la cual señala que las **actas son documentos de valor científico-cultural**, que posteriormente son transferidos a la

Dirección General del Archivo Nacional, de allí la importancia de su adecuada elaboración, manipulación y conservación. Asimismo, lo dispuesto en la Directriz General para la Normalización del tipo documental “**actas**” de órganos colegiados, emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional, señala lo siguiente:

[...]

“4º— Que las actas constituyen el tipo documental que refleja y testimonia las funciones y actividades del quehacer institucional, permiten conocer los movimientos importantes de una sociedad a través de sus acuerdos; convirtiéndose en la constatación escrita de la historia de la organización en particular y de la sociedad en general. Por dicha razón deben ser elaboradas de manera metódica y ordenada [...]”

4. ADVERTENCIA

En atención a las competencias de la Auditoría Interna establecidas en el artículo 22, inciso d), de la Ley General de Control Interno, N°8292, que literalmente señala:

“[...] advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.”

Se emite la siguiente advertencia sobre las eventuales responsabilidades en que podría incurrir el Ministro de Agricultura y Ganadería y titulares subordinados de los órganos que integran el Comité Técnico del Fideicomiso Cafetalero por los incumplimientos con respecto a lo establecido en Decreto Ejecutivo N°37879-MAG-H-MBSF, Ley General de la Administración Pública, Ley General de Control Interno y las normas técnicas en la implementación de los controles internos correspondientes, al operar al margen del marco jurídico aplicable, así como por no gestionar un adecuado Sistema de Control Interno.

- **Libro de actas del órgano colegiado Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero creado mediante Decreto Ejecutivo N°37879-MAG-H-MBSF**

El Sistema de Control Interno de los órganos colegiados establecidos por la Ley N°9153, sobre la apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia de los libros de actas deben ser adecuados, considerando las condiciones en que el órgano colegiado operó, los mecanismos de control que se implementaron y que deben estar directamente relacionados con los recursos dispuestos en la Ley N°9153.

Al respecto se advierte de eventuales responsabilidades del jerarca y titulares subordinados de la obligación que tienen los órganos colegiados creados mediante el Decreto Ejecutivo N°37879-MAG-

H-MBSF, de cumplir con la solicitud de cierre de los libros de actas a la Auditoría Interna, conforme lo establece el inciso e) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno y el Procedimiento 8P05-03 Servicios Preventivos.

Dadas las consideraciones expuestas, es importante, que los miembros de órganos colegiados de la Administración Activa, tomen las previsiones necesarias para evitar las situaciones antes señaladas en los libros de actas y se ajusten a las regulaciones dispuestas con el manejo de este importante registro ya que son documentos de valor científico-cultural, que posteriormente deben ser transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional, de allí la importancia de su adecuada elaboración, manipulación y conservación.

Asimismo, tomar las acciones correctivas que permita determinar la existencia de las actas, su autenticidad, su integridad y conservación, de manera que se logre determinar que los documentos que se vayan a consignar en el libro sean oficiales que correspondan de conformidad, específicamente en los casos donde no existe en los archivos del MAG evidencia de transcripción de actas, y una vez realizadas imprimirlas en el libro y se nos remita para el trámite formal respectivo de cierre.

- **Archivos de gestión de los órganos colegiados creados con Decreto Ejecutivo N°37879-MAG-H-MBSF, específicamente del Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero**

Se advierte de eventuales responsabilidades del jerarca y titulares subordinados en la implementación de las funciones de archivo de gestión para toda la documentación generada y recibida por el órgano colegiado, Comité Técnico Fideicomiso Cafetalero, en cumplimiento con la Ley del Sistema Nacional de Archivos N.º7202, su Reglamento Decreto N.º40554, Ley General de Control Interno N.º8292, normas de control interno y Procedimiento 7P04-01 Servicios Archivísticos Internos, 7P04-02 Servicios Archivísticos Externos y 7102 Políticas para el funcionamiento de los archivos de gestión del Ministerio de Agricultura y Ganadería.