



Auditoría Interna

Martes 04 de marzo de 2014
AD 001-2014

Hecho por:

Licda. Roxana Hidalgo Moncada
Auditora Asistente

Aprobado por:

Lic. Mario Alberto Molina Bonilla
Auditor Interno

Asunto: Advertencia sobre la contratación administrativa que realiza el Consejo Nacional de Clubes 4-S.

.....

I. Criterio

- **Naturaleza jurídica de la FUNAC 4-S y del Consejo Nacional de Clubes 4-S**

Con Ley N° 2680 de fecha 22 de noviembre de 1960 se crea la Fundación Nacional de Clubes 4-S.

La Procuraduría General de la República con dictamen C-233-2004 de fecha 6 de agosto del 2004, concluyó lo siguiente:

1.- La autonomía administrativa es el mínimo de autonomía requerido para la existencia de una entidad descentralizada.

2.- La Fundación Clubes 4-S no cuenta con autonomía administrativa en tanto las potestades reglamentarias sobre su organización y funcionamiento competen al Poder Ejecutivo, por expresa disposición del legislador. Por ende, no nos encontramos frente a un ente semiautónomo integrante de la administración descentralizada.

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Telefax: 2296-25-81

1



Auditoría Interna

3.- La Fundación Clubes 4-S es un órgano desconcentrado del Ministerio de Agricultura y Ganadería con personalidad jurídica instrumental.

Con la promulgación de la Ley 9056 de fecha 24 de octubre del 2012 se reforma la Ley 2680. Esta nueva legislación establece en el artículo 1 que se crea el Consejo Nacional de Clubes 4-S como un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- **Decreto N° 35517-MAG Reglamento a la Ley N° 2680 Creación de la Fundación Nacional de Clubes 4-S actual CONAC 4-S Ley 9056.**

“Artículo 31.—Del Director (a) Administrativo - Financiero. Es el responsable de la acción administrativa- financiera institucional a quien corresponde:

a. Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador financiero de la FUNAC 4-S, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento al marco jurídico aplicable.

b. Ejercer el control y fiscalización administrativo financiero de los recursos de la FUNAC 4-S.

c. Coordinar el Área Administrativa y en particular las funciones de proveeduría, presupuesto y contabilidad.

...

e. Rendir informes administrativos-financieros que le sean requeridos.

...

j. Efectuar y fiscalizar la ejecución de las distintas contrataciones administrativas llevadas a cabo por la FUNAC 4-S.

k. Ejercer las demás funciones y facultades que le asigne el Director (a) Ejecutivo, que correspondan de acuerdo a la ley.”

- **Ley General de Control Interno N° 8292**

Artículo 3°—Facultad de promulgar normativa técnica sobre control interno. La Contraloría General de la República dictará la

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr

Telefax: 2296-25-81



Auditoría Interna

normativa técnica de control interno, necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esta Ley. Dicha normativa será de acatamiento obligatorio y su incumplimiento será causal de responsabilidad administrativa.

La normativa sobre control interno que otras instituciones emitan en el ejercicio de competencias de control o fiscalización legalmente atribuidas, no deberá contraponerse a la dictada por la Contraloría General de la República y, en caso de duda, prevalecerá la del órgano contralor.

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.

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.



Auditoría Interna

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.

- **Ley de Contratación Administrativa N° 7494 y su Reglamento**

Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.

...

Proveeduría Nacional.-

Artículo 103.- "Naturaleza y Funciones: La Proveeduría Nacional es un órgano técnico y consultivo del Ministerio de Hacienda, que tendrá dentro de sus funciones:

a)...

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Telefax: 2296-25-81



Auditoría Interna

b) Brindar asesoría a los sujetos públicos y privados, que desarrollen actividades de contratación administrativa....

Proveedurías Institucionales: Artículo 105 Órganos. "En cada uno de los órganos y sujetos públicos sometidos a los alcances de esta Ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que, en cada caso se determinarán por medio del reglamento.....El Poder Ejecutivo regulará mediante decreto, la organización y el funcionamiento de las proveedurías institucionales que considere pertinente crear dentro del Gobierno Central...."

- **Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131**

Artículo 97.- Definición.-El Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa estará conformado por los principios, métodos y procedimientos utilizados así como por los organismos participantes en el proceso de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios por parte de la Administración Central".

Artículo 99. Órgano Rector. "La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa será el órgano rector del Sistema; por tanto, le corresponderán los siguientes deberes y funciones:

a)....

e) Supervisar las proveedurías institucionales de la Administración Central, para asegurarse de la ejecución adecuada de los procesos de contratación, almacenamiento y distribución o tráfico de bienes.

f) ...

g) Llevar el control de los pedidos al exterior de la Administración Central y los medios de pago, así como elaborar la información imprescindible para tramitar las exoneraciones, cuando procedan según la legislación.

i) Acreditar, temporalmente, en las proveedurías institucionales de la Administración Central a agentes de compra para los fines de su misión.



Auditoría Interna

Artículo 128.-Cambio de nomenclatura.- Al entrar en vigor la presente Ley, en la legislación vigente toda referencia a la Proveeduría Nacional corresponderá a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa”.

- **Decreto N° 30640-H Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios del Gobierno**

Artículo 1°.- Definición funcional de la Proveeduría Institucional. “Las Proveedurías Institucionales serán las competentes para tramitar los procedimientos de contratación administrativa que interesen al respectivo Ministerio, así como para realizar los procesos de almacenamiento y distribución de tráfico de bienes y llevar un inventario permanente de todos sus bienes”.

Artículo 2°—Marco jurídico. En el cumplimiento de sus funciones, las Proveedurías Institucionales deberán observar cumplidamente el ordenamiento jurídico vigente, y, de manera especial, las disposiciones del presente Reglamento, las normas, principios y los procedimientos de contratación administrativa que establecen la Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa, y su Reglamento General, la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 30058-H-MP-PLAN, así como las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables por razón de la materia.

Artículo 3.- “De su relación con la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Las Proveedurías Institucionales como partes operativas del denominado Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa establecido por la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos N°8131, estarán bajo la supervisión de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y deberán acatar las políticas, directrices, instrucciones, normas técnicas, manuales y procedimientos que establezca la indicada Dirección General en las áreas de su competencia, así como de suministrarle la



Auditoría Interna

información y rendirle los informes que aquella le solicite, o le exija la legislación vigente.”

Artículo 4º—De la Plataforma Tecnológica: El Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas será el instrumento obligatorio para que la Proveeduría Institucional de cada Ministerio ejecute los procedimientos de contratación administrativa.

Artículo 26.- De la Creación de otras Proveedurías Institucionales dentro de un mismo Ministerio.- Cada Ministerio contará con una única proveeduría Institucional. En caso de que por el volumen de operaciones la organización territorial lo haga necesario, mediante resolución, el Jerarca motivará ante la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, la necesidad de crear otra u otras proveedurías institucionales.

Corresponderá a la Dirección General el estudio de dicha resolución, a fin de determinar mediante una resolución razonada la procedencia o no de la creación de la misma. Con la aprobación de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, mediante Decreto Ejecutivo, se creará la Proveeduría Institucional respectiva.

- **Decreto 37943-H-MICIT Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa**

Artículo 6º—Se modifica el artículo 4 del Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno, Decreto N° 30640-H, publicado en La Gaceta N° 166 del 30 de agosto del 2002, cuyo texto dirá:

Artículo 4º—De la Plataforma Tecnológica:

El Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas será el instrumento obligatorio para que la Proveeduría Institucional de cada Ministerio ejecute los procedimientos de contratación administrativa.

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Telefax: 2296-25-81

7

Apartado postal: 10094-1000 San José-Costa Rica



Auditoría Interna

- **Directrices y Jurisprudencia**
- **Directriz emitida mediante oficio DNP-364-2003 del 20 de agosto del 2003**

...se les recuerda que el uso de este sistema es obligatorio para todas las Proveedurías Institucionales que integran el Sistema Complementario de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, regido por esta Dirección; los procedimientos a seguir para el uso de este sistema están definidos en el "Manual de procedimientos para la actualización del Sistema Electrónico de Contrataciones para el Gobierno Central COMPRARED".

- **Criterio emitido por la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la CGR mediante oficio 05106-DAGJ-1079-2004 del 12 de mayo del 2004, referente a:**

"Asunto: Se proporciona normativa y jurisprudencia sobre el tema de interés, para que esa Administración, a la luz de lo aportado, haga su propia valoración del caso concreto.

Nos referimos a su oficio OSN-DA-098-2003 del 5 de agosto del 2003, y mediante el cual solicita que se le defina si el Centro Nacional de Música, puede realizar en forma independiente sus procesos de contratación, entendemos que con la intención de tener su propia proveeduría. La pretensión de marras se fundamenta en que la Proveeduría Institucional del Ministerio de Cultura no tiene capacidad para enfrentar en forma eficaz las contrataciones de todos los entes adscritos y el riesgo a que se ve sometido de paralizar sus labores y no cumplir sus objetivos por demoras en los procesos. ...

I.-Antecedentes del caso:

Que el Centro Nacional de la Música fue creado por Ley 8347 del 19 de febrero del 2003, publicado en la Gaceta 43 del 3 de marzo del 2003.

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Telefax: 2296-25-81



Auditoría Interna

Es un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Cultura y ostenta personalidad jurídica instrumental según su ley.

Tiene capacidad para administrar sus recursos.

El Director General del Centro es su representante judicial y extrajudicial.

Cuenta con una Junta Directiva que se encarga de administrar sus recursos.

II.- Normativa que informa la materia:

1) La Ley N° 8347, "Creación del Centro Nacional de la Música", dispone:

Artículo 1: "El Centro Nacional de la Música será un órgano, con desconcentración mínima, del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes; ostentará personalidad jurídica instrumental y tendrá capacidad para desarrollar todas las atribuciones y funciones otorgadas por la presente Ley, así como capacidad para administrar el Fondo creado en su artículo 9°"

Artículo 9: "Créase el Fondo del Centro Nacional de la Música, el cual se destinará exclusivamente al financiamiento de las actividades del Centro...."

...

III. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA:

1) Jurisprudencia de la Procuraduría General de la República:

Pronunciamiento N° C-242-99 del 14 de diciembre de 1999 : "... el proyecto de Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos otorga la competencia para realizar los procedimientos de contratación administrativa a las proveedurías institucionales". Agrega dicho pronunciamiento "... en tanto se organizan las proveedurías institucionales o se consolidan las existentes, de manera que puedan asumir eficientemente su función, el Poder Ejecutivo podría confiarle a la citada Dirección el concluir los procedimientos de contratación iniciados por la Proveeduría Nacional,

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Telefax: 2296-25-81



Auditoría Interna

así como los procedimientos de los Ministerios que no tengan proveedurías institucionales hasta por el plazo que determine el Ejecutivo”.

2) Jurisprudencia de la Contraloría General de la República.-

...

En el oficio N° 3006-2003 en un análisis de igual propósito se dispuso:

“Del análisis de la Ley N° 8261 “Ley General de la Persona Joven”, de la normativa que informa la materia y de la jurisprudencia emitida por este Órgano Contralor, podemos concluir que el Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, constituye un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, con personalidad jurídica instrumental (art. 11 de la Ley) que aprueba, modifica e imprueba sus presupuestos ordinarios, es decir, que tiene independencia presupuestaria y capacidad de manejar sus recursos económicos, así como de llevar a cabo sus contrataciones administrativas (art.13 de la Ley). En consecuencia, sí podría realizar las contrataciones en forma independiente, sin tener que llevarlas a cabo por medio de la Proveeduría Institucional del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Por supuesto que será en última instancia ese Ministerio, de acuerdo con la disposición del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N°30640_H supracitado, el que valore la conveniencia de crear, de acuerdo a los parámetros establecidos, una proveeduría institucional para dicho Consejo, y será la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, la que determinará mediante resolución razonada, su procedencia o no, en razón del volumen de compras u otras calificadas circunstancias que en cada caso pudieran concurrir. Asimismo, de crearse esas proveedurías en los órganos desconcentrados, debe emitirse una reglamentación específica que regule estas proveedurías.”

III.- Criterio del Despacho:

.....

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Telefax: 2296-25-81

10

Apartado postal: 10094-1000 San José-Costa Rica



Auditoría Interna

En segundo lugar, este Despacho no se pronuncia sobre casos particulares, sino que emitimos un criterio general, con el fin de que cada Administración lo aplique a su particular situación. En este entendido les hemos suministrado la normativa y jurisprudencia para que a la luz de éstas, pueda su asesoría jurídica emitir un criterio sobre la posibilidad de que el Centro Nacional de la Música sea candidato, **según sus características a tener o no una proveeduría institucional, criterio que en todo caso debe ser avalado por el señor Ministro de Cultura, Juventud y Deportes, de acuerdo con la disposición número 26 del Decreto Ejecutivo N° 30640-H, y será finalmente, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, la que determinará mediante resolución razonada, si procede o no tal creación, esto en razón del volumen de compras u otras calificadas circunstancias que se pudieran dar. Reiteramos lo que manifestó en nuestro oficio N° 3006-03 en relación con que esas proveedurías institucionales en los órganos desconcentrados, requerirán de una reglamentación que las regule. Si en relación con este tema persiste alguna duda, puede esa Institución formularla, acompañando su gestión del respectivo criterio jurídico.”** La negrita no es del original.

II. Condición

El Consejo Nacional de Clubes 4-S ni anteriormente la Fundación Nacional de Clubes 4-S, realizaron el trámite para tener una proveeduría institucional cumpliendo para tales efectos con lo que establece la normativa legal y reglamentaria, por tanto no existe acreditada ante la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa la proveeduría institucional de ese Consejo.

Asimismo el Consejo ni anteriormente la Fundación implementó la plataforma tecnológica que la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, reglamentos y directrices del Ministerio de Hacienda, requieren para tramitar mediante esos sistemas la contratación administrativa.



Auditoría Interna

No obstante a lo señalado en los dos párrafos precedentes, se determinó que el Consejo y anteriormente la Fundación han realizado contratación administrativa al margen de la normativa vigente.

El Consejo y anteriormente la Fundación, no implementaron el sistema de control interno que establece la Ley General de Control Interno N° 8292 y las normas de control interno emitidas por la Contraloría General de la República al permitir actuaciones de contratación administrativa no conformes con el marco de juridicidad aplicable. Uno de los objetivos del control interno es asegurar el cumplimiento legal y técnico, riesgo no gestionado mediante el sistema de control interno implementado por estos órganos.

III. Advertencia

Conforme con las funciones y responsabilidades establecidas para el jerarca, titulares subordinados y Dirección Administrativa del Consejo, esta Auditoría Interna advierte sobre las eventuales responsabilidades en que podría incurrir el Consejo y los funcionarios en la tramitación de procesos de contratación administrativa al margen del marco de juridicidad aplicable; así como por no gestionar el sistema de control interno que permita posicionar a dicho Consejo en un nivel de riesgo aceptable y así asegurar los objetivos del artículo 8 de la Ley General de Control Interno N° 8292 y las normas técnicas emitidas por la Contraloría General de la República.

Como los sistemas de control interno deben ser establecidos considerando las condiciones propias de los órganos en que debe operar, se deberán realizar los estudios y análisis que correspondan para determinar los mecanismos de control que se deberán implementar, considerando los recursos disponibles, su estructura organizativa, fortalezas y debilidades y eventualmente el establecimiento de alianzas con otros órganos que permitan implementar controles aplicables, razonables y efectivos; superando debilidades evidentes a la fecha.

Con el fin de dar seguimiento a la presente advertencia se deberá informar a esta Auditoría Interna sobre las actuaciones que se ordenen e implementen.