



DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA

Julio 31, 2015
DGAU-INF-2015-07

**Licenciada
Cecilia Sánchez Romero
Ministra de Justicia y Paz**

Estimada señora:

Me permito remitir a su estimable atención informe N° INF-2015-07 con los resultados de estudio realizado en atención a solicitud de la Contraloría General de la República según oficio N° DFOE- DI-0417 del 19-2-2015 y con el fin de determinar la veracidad de denuncia en contra del Coordinador General de la Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, Contrato de Préstamo 2516/OC-CR, entre otros aspectos por aparente incumplimiento a las disposiciones que rigen la materia presupuestaria.

En relación con los resultados obtenidos en el estudio realizado, esta Dirección considera que no son satisfactorios, por lo que es conveniente que se pongan en práctica las recomendaciones que se enumeran.

Es importante que su autoridad disponga las acciones de mejora pertinente y con ello no solo se corrijan los aspectos destacados sino que se sienten las responsabilidades correspondientes en relación con los hechos denunciados y probados.

Cabe señalar, que de conformidad con el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, al contener el informe recomendaciones dirigidas al jerarca -éste- en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, deberá ordenar al titular subordinado la implantación de las recomendaciones.

Si discrepa de tales recomendaciones, en el transcurso de dicho plazo deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

No omito indicar que cualquier consulta o aclaración que se considere pertinente, con gusto será atendida por esta Dirección.

Sin más, cordialmente

Licda. Ivette Rojas Ovares
Auditora Interna



RUM/SMR

ADJ: Informe INF-2015-07
Lic. Carlos Rodríguez Pérez, **Viceministro de Justicia y Paz**
Lic. Gonzalo Elizondo, **Coordinador General, UEP**
@ Sr. Rigoberto Ulloa Montero, **Encargado del Estudio**



INFORME

Fecha: Julio 31 2015

Estudio: EE-NP-001-2015

Nombre del Estudio: Denuncia en contra de funcionarios de la Unidad Ejecutora del Programa para la prevención de la Violencia y Promoción para la Inclusión Social. Contrato de Préstamo N° 2526/OC-CR.

Tipo: No programado

Gerencia Auditoria: Estudios Especiales

Origen del Estudio: Denuncia trasladada por la Contraloría General de la República

Encargado del Estudio: Sr. Rigoberto Ulloa Montero

Objetivo General:

Realizar estudio especial con el fin de atender denuncia trasladada por la Contraloría General de la República, en contra de funcionarios de la Unidad Ejecutora del Programa de Prevención de la Violencia y Promoción para la Paz Social, referente a determinar si se dan incumplimientos en materia de ejecución presupuestaria respecto a los fondos provenientes del préstamo BID N° 2526/OC-CR.

Objetivos Específicos:

- Determinar la veracidad de los hechos denunciados en correspondencia a lo que al respecto dicte la normativa legal aplicable.
- Determinar el cumplimiento de las condiciones que rigen la materia presupuestaria.
- Coadyuvar en la labor de fiscalización y control que realizan los entes fiscalizadores externos.

El estudio se realizó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoria interna, específicamente, las disposiciones contenidas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público-GASP (R-DC-064-2014), Publicado en La Gaceta N° 184 del 25-09-2014) y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (Norma 1.3.3. de la R-DC-119-2009).

1. INTRODUCCION

1.1 Antecedentes

El presente estudio a cargo del Sr. Rigoberto Ulloa Montero se realizó en atención a solicitud expresa de la Contraloría General de la República, mediante oficio DFOE-DI-0417 (02778) del 19-2-2015, con la finalidad de que se realizaran las acciones correspondientes para atender la denuncia.

1.2. Alcance:

El estudio abarca la identificación del marco legal aplicable en el análisis del compromiso de fondos del Préstamo N° 2526/OC-CR y la relación contractual de los funcionarios involucrados en el proceso objeto de denuncia.





1.3. Disposiciones de la Ley General de Control Interno

Con el fin de prevenir al jerarca o a los titulares subordinados (según corresponda) de sus deberes en el trámite de informes y en especial de los plazos que deben observarse, así como advertir sobre posibles responsabilidades en que pueden incurrir por incumplir injustificadamente los deberes de la Ley General de Control Interno, se incorporan en el informe de auditoría la transcripción de los artículos de dicha Ley que se detallan a continuación:

Artículo 36. -Informes dirigidos a los titulares subordinados.

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera: a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados. b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37. -Informes dirigidos al jerarca.

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

Artículo 38. -Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República.

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas. La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.-Causales de responsabilidad administrativa.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.



1.4. Marco legal

Las actividades consideradas en el estudio realizándose evaluaron con amparo a las disposiciones que se detallan en el Anexo N° 1.

Se determina que cuenta la Administración Activa y la Coordinación de la Unidad Ejecutora del préstamo con disposiciones suficientes y pertinentes.

2. COMENTARIOS

2.1. NORMATIVA APLICABLE EN LOS ASPECTOS DENUNCIADOS

2.1.1 Principio de legalidad

Artículo 11 Constitución Política: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede...".

Artículo 11 inciso 1 Ley General de la Administración Pública: "La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento,..."

Artículo 107 Principio de Legalidad Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos: "Los actos y contratos administrativos dictados en materia de administración financiera, deberán conformarse sustancialmente con el ordenamiento jurídico..."

2.1.2. Ley General de Control Interno

La Ley General de Control Interno en el **Artículo 8**, nos suministra una serie de acciones que debe ejecutar la administración activa para proporcionar seguridad en la consecución de los objetivos, en este sentido los incisos a y d indican:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, **uso indebido**, irregularidad o acto ilegal (el destacado no es del original)
En este inciso se podría estar observando lo relativo a "uso indebido" al denunciarse firma de contratos y ordenes de inicio y pago de facturas sin el suficiente contenido presupuestario como se detallara más adelante.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Por otra parte, el **Artículo 39** establece las causales de responsabilidad administrativa, en el párrafo segundo del citado artículo se dispone:

"El jerarca los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesaria para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

2.1.3. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131

- Artículo 5 inciso f (principio de especialidad cuantitativa y cualitativa), citado por el denunciante.
- Artículo 108 incisos a, c, d, e, f y g. En respuesta al planteamiento del denunciante El Lic. Elizondo Breedy, fundamenta su alegato en lo que establece este artículo.





- Artículo 110, en el que se detallan los hechos generadores de responsabilidad administrativa, siendo para el caso que nos ocupa los incisos a y f aplicables a los hechos denunciados al constituir:
 - a) **La adquisición de bienes, obras y servicios con prescindencia de alguno de los procedimientos de contratación establecidos por el ordenamiento jurídico.**
 - f) **La autorización o realización de compromisos o erogaciones sin que exista contenido económico suficiente, debidamente presupuestado.** *(El destacado no es del original).*

2.2. SOBRE LA RELACION DE DEPENDENCIA DEL COORDINADOR DE LA UNIDAD EJECUTORA CON EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ Y SU SOMETIMIENTO A NORMATIVA ASOCIADA

La Coordinación General de la Unidad Ejecutora del Programa, está a cargo del Licenciado Gonzalo Elizondo Breedy desde el 03 de junio del 2013, cuyo nombramiento con cargo al presupuesto de la Dirección General del Adaptación Social, le hace funcionario regular de la administración pública y por ende está obligado a observar las disposiciones que para todos los efectos dicte la normativa nacional como lo es la Ley de Administración Financiera, Ley General de la Administración Pública y la Ley General de Control Interno, entre otras y sujeto a las disposiciones reglamentarias internas.

2.3. ASPECTOS DENUNCIADOS

2.3.1. No se incluyó la previsión presupuestaria suficiente para el pago de la construcción de los Centros Cívicos de Aguas Zarcas y Santa Cruz

Analizado el presupuesto ordinario remitido tanto a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria como a la Contraloría General de la República, mediante oficio UEP-849-2013 de fecha 30-09-2013, se determina que efectivamente no se incluyó en el mismo **la previsión suficiente** para la construcción de Centros Cívicos para el año 2014, ya que el presupuesto asignado para esta actividad era por un total de ₡1.528.501.000.

La no incorporación de la partida presupuestaria suficiente para la construcción de los Centros Cívicos es una debilidad en la planificación anual, sobre todo si las obras ya forman parte del Plan de Ejecución Plurianual.

Como parte del estudio, se le solicitó al Lic. Gonzalo Elizondo Breedy, Coordinador General de la Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, mediante oficio DGAU-053, que se refiriera a los hechos denunciados, su respuesta, remitida mediante oficio UEP-0961-2015 del 04-05-2015 en lo que interesa a este punto manifiesta:

*"...9. Así, el Presupuesto Ordinario fue debidamente tramitado, con los recursos técnicos y humanos con los que contaba en ese momento, y tal y como se indicó supra, se aprobó un presupuesto superior a los 20 millones de dólares (poco más de 11.400 millones de colones).
10. Es muy importante indicar que para elaborar el Presupuesto Ordinario 2014 el único instrumento seguro con el que contaba el señor Mora era el PEP y el plan de financiamiento que había servido de base para la primera solicitud de anticipo del Presupuesto..."*

El Centro Cívico Aguas Zarcas, San Carlos tiene un costo de ₡1.462.091.478,55, por lo que el remanente presupuestario no era suficiente para cubrir la construcción del Centro Cívico de Santa Cruz, pues su costo es de ₡1.552.248.991,48. Ante las pruebas analizadas se concluye que lleva parcialmente razón el denunciante por **la no incorporación suficiente** de la previsión presupuestaria.



2.3.2. Que sin tener el debido contenido presupuestario el coordinador General de la UEP suscribe los contratos de construcción de los dos centros cívicos.

El denunciante le endilga al Coordinador General del Programa, la suscripción de los contratos de construcción de los dos centros cívicos, sobre este hecho denunciado, se analizan por separado los dos contratos, estableciéndose lo siguiente:

- a) Contrato o convenio de adjudicación para la construcción del Centro Cívico por la Paz en Aguas Zarcas. El convenio o contrato suscrito el 27 de enero del 2014, entre La Unidad Ejecutora del Proyecto y la empresa Edificadora Beta s.a. fue suscrito por el Lic. Danilo Mora Hernández, en condición de Sub Coordinador de la Unidad Ejecutora
- b) Contrato o convenio de adjudicación para la construcción del Centro Cívico por la Paz de San Cruz. El convenio o contrato suscrito el 15 de mayo del 2014, entre la Unidad Ejecutora del Proyecto y la empresa Constructora MAVACON S.A.- COELME. S.A., fue suscrito por el Lic. Gonzalo Elizondo Breedy, en su condición de Coordinador General de la Unidad Ejecutora.

Por lo antes establecido, queda demostrado que lo denunciado en este punto no le es atribuible en su totalidad al Coordinador General del Programa.

Así mismo, mediante el Presupuesto Extraordinario N°3 se da el levantamiento del límite del gasto, aprobado este por la Contraloría General de la República según oficio DFOE-PG-0412 del 01-10-2014, en dicho presupuesto se incluyen las obras mencionadas. Por lo anterior se constata que efectivamente se suscribe un convenio o contrato de construcción para un centro Cívico por la Paz sin que al momento de la firma se contara con el contenido suficiente para uno de ellos, tal y como se trató en el punto anterior. Cabe señalar que el contenido al que hacemos referencia trata de la partida presupuestaria incluida en el presupuesto ordinario para construcción de Centros Cívicos, no de manera específica para el de Aguas Zarcas y Santa Cruz, como si se hace en el presupuesto extraordinario N°3, mediante el cual se da contenido a cada uno de esos centros.

2.3.3. Sin contarse con debido contenido presupuestario se dan las órdenes de inicio de las obras

Mediante oficio UEP-1261-2014, suscrito por el licenciado Gonzalo Elizondo Breedy, dirigido al señor José Alberto Rojas Rodríguez, de la empresa EDIFICADORA BETA S.A., se da orden de inicio para el lunes 16 de junio del 2014, del Proyecto el cual consiste en la construcción del Centro Cívico por la Paz de Aguas Zarcas.

Por medio del Oficio UEP-1260-2014 del 10 de junio del 2014, suscrito por el Lic. Gonzalo Elizondo Breedy y dirigido al señor José Malaquías Vargas Ballesterero, de la empresa CONSTRUCTORA MAVACON S.A.-COELME S.A., se da la orden de inicio para el martes 17-06-2014.

Tal y como se indicó en el punto anterior (punto dos), el contenido presupuestario de manera específica para ambas construcciones se obtiene mediante el presupuesto extraordinario N° 3-2014, aprobado por la Contraloría General de la República según oficio DFOE-PG-0412 del 01-10-2014, y al momento de dar la orden de inicio de las obras se da sin contar con el contenido presupuestario, para una de ellas, por lo que se comprueba lo denunciado.



2.3.4. Autorización de pagos sin que la modificación presupuestaria que le da contenido este aprobada

De conformidad con el estado de cuenta de Caja Única emitido por La Tesorería Nacional, con fecha 19-09-2014, se cancela la factura 1817 (Edificadora Beta S.A.) y el 24-09-2014, se cancela la factura 1834 (Constructora MAVACON); estas cancelaciones realizadas sin la aprobación requerida por la Contraloría General de la República, evidencian un irrespeto a la tramitología que debe observar la Unidad Ejecutora del Programa, pues si es esta Unidad la que está tramitando el levantamiento del límite del gasto, para entre otros eventos, contar con contenido presupuestario específico para el pago de facturas relacionadas con la construcción de los dos centros cívicos que nos ocupa y ordena el pago a sabiendas que dicho presupuesto no ha sido aprobado formalmente, debió de abstenerse de ordenar dichos pago entre otros factores por la obligatoriedad de cumplir con el principio de legalidad.

Lo actuado por la Coordinación de la Unidad Ejecutora estaría en contraposición con lo que al efecto establece el Artículo 11 de la Constitución Política, el Artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública y el Artículo 107 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, principio de legalidad.

Analizada la actuación de la Unidad Ejecutora del Programa en apego a lo que establece Artículo 5 inciso f, (principio de especialidad cuantitativa y cualitativa) de la Ley citada en el párrafo anterior, efectivamente no se da el sometimiento a lo dictado por la norma, pues no solo se adquieren compromisos para los cuales no existían saldos presupuestarios suficientes, sino que además de los saldos existentes para otros fines, se cancelan las facturas cuyo objeto de cobro es por el cual se procuró el Presupuesto Extraordinario N° 3, aprobado en fecha posterior tal y como ya se comentó.

No obstante en su respuesta el Lic. Elizondo Breedy, fundamenta su alegato en lo que establece el Artículo 108 incisos a, c, d, e, f y g de la Ley N° 8131, desde nuestra perspectiva debe prevalecer el principio de legalidad, máxime que se estaba en espera de resolver el Presupuesto Extraordinario que daría el respectivo contenido.

Para esta Auditoría se debilita el sistema de control interno al realizarse actuaciones no sujetas a lo que la normativa establece.

2. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos en el estudio, lo actuado por la Coordinación de la Unidad Ejecutora del Programa, se determina el incumplimiento a las disposiciones ya citadas.

En materia presupuestaria no se incluye previsión para la construcción del Centro Cívico de Santa Cruz, por cuanto con el presupuesto existente –a la fecha de orden de inicio- solamente se podría financiar el de Aguas Zarcas de San Carlos.

Los contratos son firmados por el Subcoordinador y el Coordinador General por lo que no es válido endilgar la firma de los mismos solamente a este último, conforme se estableció en la denuncia.

De lo comentado se desprende que sí se genera responsabilidad administrativa, no obstante no es posible a la fecha establecer un perjuicio económico a la Administración -por los alcances del presente estudio- sí se evidencian deficiencias en el sistema de control interno e incumplimiento de las disposiciones legales.



3. RECOMENDACIONES

Al Despacho Ministerial

- 1- Girar las instrucciones pertinentes, para que el Coordinador de la Unidad Ejecutora del Programa se someta y observe las disposiciones, que le son aplicables como funcionario público. Ver comentario N° 2.2.
- 2- Instruir a la Coordinación de la Unidad Ejecutora para que en lo sucesivo se observen las disposiciones legales asociadas a la previsión de recursos, autorización de obras, la firma de contratos y la cancelación de factura, según corresponda. Ver comentarios 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 y 2.3.4.
- 3- Sentar las responsabilidades correspondientes, por el flagrante incumplimiento a la normativa aplicable al objeto de la denuncia. Ver comentario 2.3.4.



ANEXO N° 1

MARCO LEGAL.

- 1- Constitución Política de Costa Rica, del 07-11-1949.
- 2- Ley 9025, Contrato de Préstamo N°2526/OC-CR. Gaceta N° 64 Alcance Digital 39 del 29-03-2012.
- 3- Ley General de la Administración Pública N° 6227 del 30-11-1978.
- 4- Ley N° 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18-09-2001
- 5- Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, del 31-07-2002. Gaceta N° 169 del 04-09- 2002.
- 6- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428. Gaceta 210 de 04-11-1994.
- 7- Ley N° 9193, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2014 y sus modificaciones. Gaceta N° 235 Alcance Digital 131 del 05-12-2013.
- 8- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, NGASP (R-DC-064-2014), Gaceta 184 del 25 de setiembre de 2014, vigente a partir del 01-01-2015.
- 9- Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, R-DC-119-2009 del 16-12-2009 emitido por la Contraloría General de la República, Gaceta N° 28 del 10-02-2010.
- 10- Decreto N° 34695-J. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Auditoría del Ministerio de Justicia. Gaceta N° 163 del 25-08-2008.