

**Evaluación y verificación del control interno establecido en la Oficina Local de Ciudad Colón en los procesos de contratación administrativa de sus establecimientos, y sobre el papel de los Comités CEN-CINAI y de funcionarios de la DNCC en dichos procesos.**

**Dirección Regional Central Sur de CEN-CINAI. Período 2021.**

## RESUMEN EJECUTIVO

### ¿Qué se examina?

Sobre el concepto de “sistema de control interno”, se examina la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de algunos objetivos dentro de los cuales se incluye la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; asimismo, sobre el concepto de componentes del control interno, se examina que el jerarca y los titulares subordinados apoyen constantemente el sistema de control interno y demuestren su compromiso con su diseño, su implantación, su fortalecimiento y su evaluación constante. Por ello se examinó el control interno establecido en la Oficina Local de Ciudad Colón en los procesos de contratación administrativa de sus establecimientos; analizando, además, el papel de los Comités CEN-CINAI y la intervención de funcionarios de la DNCC en dichos procesos.

### ¿Por qué es importante?

La Ley General de Control Interno, N° 8292, enuncia en sus artículos 10 y 12, que es responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, y será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá a) velar por el adecuado desarrollo de la actividad institucional; 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, entre otros; y d) asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.

### ¿Qué se encontró?

La existencia de dos únicos proveedores adjudicados para dar servicios profesionales en contabilidad en los 18 establecimientos de la Oficina Local de Ciudad Colón, deja en evidencia la baja o nula competencia dada en este tipo de contratación, lo cual podría evidenciar el secretismo o falta de publicidad de las contrataciones, lo que limita la igualdad de oportunidad de participación de todos los potenciales oferentes. Es altamente probable que esta situación se esté

03 de marzo del 2023  
Resumen Ejecutivo

dando en otras Oficinas Locales de la Región Central Sur pues los proveedores los eligen de la misma “base de datos”, y probablemente lo mismo suceda en otras Regiones.

La posible permisibilidad de parte de las autoridades a nivel Regional y Local, sobre las relaciones de afinidad, consanguinidad o afectiva que se podrían estar dando entre proveedores, pone en conflicto los deberes de funcionario público; por tanto, para evitar responsabilidades, se debe dar aviso oportuno a los superiores sobre estas situaciones y en caso necesario ejercer oportunamente el deber de abstención.

En apariencia, la Administración no ha sido persistente en establecer claramente el alcance de las acciones de fiscalización por parte de los titulares subordinados en las Oficinas Locales, tanto para el resguardo de todas las actuaciones relacionadas con las contrataciones como de su documentación de respaldo, y la adecuada custodia y actualización de los expedientes respectivos.

Es probable que la Administración desde que decidió contratar la figura de Técnicos Administrativos hasta la fecha, haya ido validando de hecho, la intervención desmedida de estos y otros funcionarios de la DNCC en competencias que son responsabilidad de los miembros del Comité, lo cual ha fomentado la falta de participación de estos órganos colegiados en la toma de decisiones, aumentando el riesgo de falta de transparencia en los procesos de contratación pública, entre otros.

Es evidente la falta de compromiso de parte de muchos miembros de Comités, lo que hacen de esta figura jurídica una debilidad muy grande para el funcionamiento adecuado de los establecimientos; además, esta situación permite que las decisiones se ajusten a la voluntad de unos cuantos miembros o inclusive de personas ajenas a los Comités, quebrantando los principios de colegialidad y de simultaneidad.

La realización de sesiones virtuales, autorizadas en su momento por la Dirección Nacional a raíz de la pandemia desde el 2020, no se encuentra debidamente regulada conforme a las indicaciones señaladas por la Procuraduría, y no hay seguridad de que se esté utilizando un sistema de videoconferencia que garantice la calidad y transmisión de la voz y la imagen, para que permita la interacción entre los miembros.

Se determinó que la participación de muchos de los miembros de los Comités se ha limitado al simple hecho de estampar una firma como respaldo de un acto administrativo, aun cuando se ha tenido desconocimiento del fondo de dicho acto.

La intervención desmedida de los funcionarios de la DNCC en las actividades que son competencia de los Comités CEN-CINAI ha sido un agravio, no solo por el incumplimiento de

03 de marzo del 2023  
Resumen Ejecutivo

parte de los miembros de Comités, sino porque los funcionarios de la DNCC están dejando de hacer las funciones que realmente les corresponde, lo que podría considerarse abandono de trabajo.

Es probable que funcionarios públicos que no tienen las credenciales administrativas de puesto y cargo en la Institución, estén modificando el contenido y forma de los Carteles de Licitación para procesos de contratación administrativa, por lo cual resulta necesaria una supervisión sobre dicha actividad.

Las responsabilidades de la jefatura de la Oficina Local de Ciudad Colón, de conducir, planificar y controlar la gestión de los servicios que provee la DNCC, específicamente en el ámbito de compras públicas, en apariencia se han visto debilitadas, específicamente en los procesos de publicidad, libre competencia y concurrencia; la formulación de algunos carteles, la participación de los miembros de los Comités y la toma de decisiones de éstos, y la intervención desmedida de funcionarios en competencias de dichos Comités.

Al evidenciarse relaciones cercanas entre proveedores y funcionarios públicos de esta Oficina Local, la Administración debe valorar si por principios éticos y por el deber de probidad, es justificable que funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones establezcan otro tipo de relaciones con argumentos laborales que más adelante es esperable se tornen en una relación de reciprocidad.

### ¿Qué sigue?

El jerarca, deberá comunicar los resultados del presente Informe de Auditoría a las unidades involucradas y a quien estime pertinente, con el propósito de que las recomendaciones que se detallan a continuación sean debidamente implementadas por los titulares subordinados, bajo la supervisión que el jerarca defina, y estableciendo el plazo de cumplimiento de conformidad con lo que establece el artículo No.37 antes referido. Además, deberá brindar acompañamiento a los Directores Regionales en el establecimiento de un plan de acción que involucre a cada una de las Oficinas Locales, para que se reitere y capacite a sus funcionarios sobre los principios y cánones establecidos en el deber de probidad, principios éticos, transparencia y rendición de cuentas. Brindar acompañamiento a los Directores Regionales en el establecimiento de un plan de acción que involucre a cada una de las Oficinas Locales, para que se reitere y capacite a sus funcionarios sobre los procedimientos de una contratación pública que garantizan igualdad de oportunidades, libre competencia y libre concurrencia. Recordar por medio escrito y formal a todos los funcionarios de la DNCC, el cumplimiento del deber de abstención en todas las actividades que conforman el proceso de contratación de bienes y servicios; fomentando la transparencia en toda la actividad. Brindar acompañamiento a los Directores Regionales en el

03 de marzo del 2023  
Resumen Ejecutivo

establecimiento de un plan de acción para definir acciones concretas de supervisión por parte de las jefaturas de oficinas locales, de manera que mantengan una constante rendición de cuentas sobre sus funcionarios a cargo. Establecer los instrumentos administrativos que correspondan para regular la excesiva intervención de funcionarios de la DNCC en las labores de los Comités CEN-CINAI, estableciendo las sanciones que apliquen en caso de incumplimientos, o en caso de determinar acciones que inducen a error a uno o varios miembros de estos órganos colegiados. Brindar acompañamiento a los Directores Regionales en el establecimiento de instrumentos administrativos para regular el funcionamiento de los Comités CEN-CINAI, que contemple temas como la falta de participación de los miembros en las sesiones ordinarias y extraordinarias, la celebración de sesiones presenciales, virtuales o híbridas, la evaluación de ofertas y adjudicaciones entre otros procesos de contratación pública, y la toma de acuerdos; en función de las competencias que la Ley les otorga. Recordar por medio escrito y formal a todos los funcionarios de la DNCC, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 8422 y el artículo 1, inciso 14) e) de su Reglamento N°32333, sobre el deber de probidad y el rechazo de dádivas, entre otros; y finalmente, valorar el establecimiento de posibles responsabilidades contra los funcionarios que podrían haber permitido la consecución de hechos que arriesgaran o materializaran el riesgo de daños al Erario Público y/o incurrieran en faltas a los deberes de Funcionario Público, según los hallazgos expuestos en este Informe; para lo cual deberá considerarse la instrucción de los órganos administrativos como en Derecho corresponda.

El encargado (a) de la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos de la DNCC, deberá advertir a los encargados de las Áreas de Gestión de todas las Direcciones Regionales sobre el alcance de las funciones de los colaboradores de las áreas administrativas y operativas de cada Dirección y Oficina Local, respecto a las funciones y competencias que por ley les corresponde a los miembros de los Comités CEN-CINAI; haciendo énfasis en aquellos puestos de los cuales dependen más dichos órganos colegiados.

El encargado (a) de la Unidad de Asesoría Legal de la DNCC, deberá analizar y asesorar al Jerarca por medio escrito, sobre la intervención desmedida de las Técnicas Administrativas y otros funcionarios de otros niveles de gestión, en la formalización de los Carteles de Licitación para realizar compras de bienes y servicios; de manera que se respeten las credenciales administrativas de puesto y cargo, y no se permita la manipulación o alteración de estos documentos.

Los Directores Regionales de la DNCC, deberán establecer un plan de acción que involucre a cada una de las Oficinas Locales, para que se reitere y capacite a sus funcionarios sobre los principios y cánones establecidos en el deber de probidad, principios éticos, transparencia y rendición de cuentas. Establecer un plan de acción que involucre a cada una de las Oficinas

03 de marzo del 2023  
Resumen Ejecutivo

Locales, para que se reitere y capacite a sus funcionarios sobre los procedimientos de una contratación pública que garantizan igualdad de oportunidades, libre competencia y libre concurrencia. Establecer un plan de acción para definir acciones concretas de supervisión por parte de las jefaturas de oficinas locales, de manera que mantengan una constante rendición de cuentas sobre sus funcionarios a cargo. Establecer los instrumentos administrativos para regular el funcionamiento de los Comités CEN-CINAI, que contemple temas como la falta de participación de los miembros en las sesiones ordinarias y extraordinarias, la celebración de sesiones presenciales, virtuales o híbridas, la evaluación de ofertas y adjudicaciones entre otros procesos de contratación pública, y la toma de acuerdos; en función de las competencias que la Ley les otorga; y finalmente, advertir a todas las jefaturas de las Oficinas Locales de sus regiones sobre las obligaciones de conducir, planificar y controlar la gestión de los servicios que provee la DNCC en ese nivel local, y la necesidad de supervisar cada una de las actividades administrativas y de contratación que les corresponde liderar a los Comités CEN-CINAI. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 20 días hábiles) (Referencia: 2.4)

## DNCC-AI-SA-001-2023

15 de marzo del 2023

**Evaluación y verificación del control interno establecido en la Oficina Local de Ciudad Colón en los procesos de contratación administrativa de sus establecimientos, y sobre el papel de los Comités CEN-CINAI y de funcionarios de la DNCC en dichos procesos.**

**Dirección Regional Central Sur de CEN-CINAI. Período 2021.**

Revisado y aprobado:  
Mauren Navas Orozco

Realizado por:  
Adrián Montoya Arias



Versión Final

## Tabla de contenido

### 1. Introducción

<b>1.1 Origen de la auditoría</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Objetivo de la auditoría</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Naturaleza y Alcance de la Auditoría</b>	<b>10</b>
<b>1.4 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría</b>	<b>10</b>
<b>1.5 Generalidades acerca del estudio de Auditoría</b>	<b>11</b>
a) Los principios generales de la contratación pública	11
b) El principio de libertad de competencia y concurrencia	12
c) El registro electrónico de proveedores	13
d) La responsabilidad de los miembros de los Comités CEN-CINAI	14
e) La celebración de sesiones virtuales de los Comités CEN-CINAI	16
f) La responsabilidad de las jefaturas de las Oficinas Locales de CEN-CINAI	18
g) Las dádivas como recompensa del ejercicio de funciones	19
<b>1.6 Metodología aplicada</b>	<b>20</b>
<b>1.7 Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría</b>	<b>21</b>

### 2. Resultados

<b>2.1 Sobre la aplicación de los principios generales de la contratación pública</b>	<b>21</b>
2.1.1 Sobre la transparencia, la igualdad, la libertad de competencia y concurrencia	21
2.1.1.1 Sobre hallazgos de afinidad	23
2.1.2 Sobre el registro electrónico de proveedores	24
<b>2.2 Sobre la responsabilidad de los miembros de los Comités CEN-CINAI en los procesos de contratación pública</b>	<b>27</b>
2.2.1 Sobre las reuniones virtuales	30
2.2.2 Sobre la intervención de los funcionarios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI (DNCC) en los procesos de contratación pública	32
<b>2.3 Sobre la responsabilidad de las jefaturas de las Oficinas Locales de CEN-CINAI</b>	<b>33</b>
<b>2.4 Sobre las dádivas como recompensa del ejercicio de funciones</b>	<b>33</b>

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

<b>3. Conclusiones .....</b>	<b>35</b>
<b>4. Recomendaciones</b>	
<b>AL DIRECTOR (A) NACIONAL DEL CEN-CINAI, O QUIEN OCUPE SU CARGO .....</b>	<b>37</b>
<b>AL ENCARGADO (A) DE LA UNIDAD DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE RECURSOS HUMANOS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI .....</b>	<b>38</b>
<b>AL ENCARGADO (A) DE LA UNIDAD DE ASESORÍA LEGAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI .....</b>	<b>39</b>
<b>A LOS DIRECTORES REGIONALES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI</b>	<b>39</b>

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

## 1. Introducción

### 1.1 Origen de la auditoría

El estudio de auditoría se originó en atención a varias denuncias presentadas ante la Auditoría Interna con relación al presunto favorecimiento y falta de transparencia y supervisión en la divulgación de contrataciones administrativas, la falta de participación de todos los miembros de los Comités CEN-CINAI en estos procesos y la intervención de funcionarios de la DNCC en competencias que le pertenecen a dichos Comités.

Estos hechos presuntamente han tenido lugar en la Dirección Regional Central Sur - Oficina Local de Ciudad Colón, y habrían limitado la participación de otros proveedores de bienes y servicios, violentando los principios de integridad, de transparencia, de eficacia y eficiencia, de igualdad y libre concurrencia.

Esta auditoría fue realizada de conformidad con las competencias que le confiere la Ley N°8292<sup>1</sup> a la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público<sup>2</sup>, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público<sup>3</sup>, y la Ley N°8809<sup>4</sup> y su Reglamento<sup>5</sup>.

El estudio de auditoría se desarrolló de conformidad con el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna 2023, específicamente en el rubro de atención de denuncias; dado a conocer a la Directora Nacional de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Dirección Nacional de CEN-CINAI, DNCC) y a la Contraloría General de la República (CGR).

### 1.2 Objetivo de la auditoría

Evaluar el control interno establecido en la Oficina Local de Ciudad Colón en los procesos de contratación administrativa de sus establecimientos.

Para ello se evaluará:

- a. La aplicación de los principios generales de la contratación pública.

<sup>1</sup> Ley General de Control Interno. La Gaceta número 169 del 4 de setiembre 2002.

<sup>2</sup> R-DC-64-2014. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

<sup>3</sup> Resolución R-DC-119-2009. La Gaceta número 28 del 10 de febrero 2010;

<sup>4</sup> Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. 28 de abril 2010.

<sup>5</sup> Decreto 37270. Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral. La Gaceta 179, del 17 de setiembre del 2012.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

- b. La responsabilidad de los miembros de los Comités CEN-CINAI en los procesos de contratación pública.
- c. La intervención de los funcionarios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI (DNCC) en los procesos de contratación pública.

### 1.3 Naturaleza y Alcance de la Auditoría

Este estudio constituye una auditoría para la evaluación y verificación del control interno establecido en la Oficina Local de Ciudad Colón en los procesos de contratación administrativa de sus establecimientos, y sobre el papel de los Comités CEN-CINAI y de funcionarios de la DNCC en dichos procesos.

El estudio abarca el análisis del ordenamiento jurídico aplicable en materia de contratación administrativa, las competencias otorgadas por ley a los Comités CEN-CINAI como órganos colegiados, y el alcance de las responsabilidades de los funcionarios de la DNCC que intervienen en estos procesos de compras públicas.

### 1.4 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría

La estructura actual de la Auditoría Interna está limitada a dos funcionarios profesionales para labores operativas de la Unidad y una jefatura para la dirección, supervisión y revisión de todo lo que se produce en la Unidad; todo el equipo está abocado a atender las demandas de servicio de toda la DNCC en todos sus niveles de gestión: central, regional y local, lo cual incluye la atención de denuncias.

En la mayoría de las ocasiones, las denuncias son planteadas con argumentos que no guardan una estrecha relación con cuestiones probatorias por lo cual no es fácil o incluso se torna materialmente imposible, determinar lo que realmente sucedió contra lo que parece más una presunción de la persona denunciante. A falta de prueba contundente, algunos hechos se consideran como hipotéticos no comprobados.

Otra limitación se dio cuando la persona denunciante ofreció prueba testimonial de personas que no fueron localizadas en tiempo y forma, limitando el análisis de los presuntos hechos irregulares. Al respecto cabe recordar que, partiendo de la premisa de que *lo alegado debe ser probado*, la persona denunciante es la protagonista de dichas pruebas, siendo ésta la interesada en probar lo denunciado.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

## 1.5 Generalidades acerca del estudio de Auditoría

### a) Los principios generales de la contratación pública

Los principios generales de la contratación pública rigen transversalmente en toda la actividad contractual en que medie el empleo de fondos públicos y durante todo el ciclo de la compra pública. Entre los principios que integran la contratación pública según el artículo 8 de la Ley N° 9986<sup>6</sup>, están:

- a) **Principio de integridad:** *la conducta de todos los sujetos que intervengan en la actividad de contratación en la que medien fondos públicos se ajustará al cumplimiento de las normas y los valores éticos, entre ellos, la honestidad, la buena fe, la responsabilidad y el respeto, prevaleciendo en todo momento el interés público.*
- b) **Principio de valor por el dinero:** *toda contratación pública debe estar orientada a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones, de tal forma que se realicen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad.*
- c) **Principio de transparencia:** *todos los actos que se emitan con ocasión de la actividad de contratación pública deben ser accesibles de manera libre e igualitaria por parte de los intervinientes y de cualquier persona interesada. La información que se ponga a disposición debe ser cierta, precisa, oportuna, clara y consistente. (...)*
- e) **Principios de eficacia y eficiencia:** *el uso de los fondos y bienes públicos y la conducta de todos los sujetos que intervienen en la actividad de compras públicas deben responder al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos institucionales y a la satisfacción del interés público. En todas las etapas del procedimiento de compra prevalecerá el contenido sobre la forma y se favorecerá la conservación de los actos. Los defectos subsanables y los incumplimientos intrascendentes no descalificarán la oferta que los contenga.*

<sup>6</sup> Ley N° 9986. Ley General de Contratación Pública. Asamblea Legislativa. La Gaceta N°103 del 31 de mayo del 2021. Alcance N°109. Versión 2 del 12 de diciembre del 2022.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

- f) **Principio de igualdad y libre concurrencia:** en los procedimientos de contratación pública se dará un trato igualitario a todos los oferentes, se procurará la más amplia competencia y se invitará a potenciales oferentes idóneos. No se podrán establecer restricciones injustificadas a la libre participación.

**b) El principio de libertad de competencia y concurrencia<sup>7</sup>**

El contrato es una de las fuentes de las obligaciones a cargo de la Administración y como tal compromete los recursos públicos; de allí la importancia de seleccionar la mejor oferta. La sola presencia de fondos públicos justifica que la contratación administrativa presente diversas especificidades respecto la contratación privada; una de ellas está determinada por la ausencia de libertad de la Administración para contratar. La contratación está sujeta a un procedimiento que, de conformidad con el artículo 182 de la Constitución Política, es la licitación como procedimiento o mecanismo de selección del cocontratante de la Administración; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, formalicen una oferta. Posteriormente la Administración evaluará las ofertas y seleccionará la más ventajosa a través de un acto llamado “adjudicación”.

Ahora bien, el concepto de licitación entraña en sí la idea de concurso y **si se habla de concurso se habla de concurrencia y de igualdad de oportunidades. El procedimiento de licitación debe sujetarse al principio de igualdad de oportunidades, al de transparencia y de publicidad, así como de eficacia.** Un procedimiento transparente y público evita la corrupción, y esa transparencia y publicidad requieren una real competencia; la competencia necesita igualdad de oportunidades, por ello, **en la medida en que se establezcan condiciones que impliquen ventajas comparativas para un posible oferente o se coloque en situación de desventaja a un oferente, se altera la competencia.**

El contrato es instrumental a la Administración, y es el mecanismo que le permite obtener los bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las funciones que le han sido confiadas y la prestación de los servicios públicos a su cargo, en suma la satisfacción del interés general. Por ello, el ordenamiento impone a la Administración seleccionar la oferta que permita en mejor forma la satisfacción de ese interés general. La Administración no puede conocer y obtener esa mejor

---

<sup>7</sup> Opinión Jurídica N° 083-2004. Dirigida a la Sra. Laura Chinchilla Miranda. Procuraduría General de la República. 5 de julio del 2004.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

oferta sino invita a ofertar al mayor número de personas y establece parámetros para determinar cuál es la mejor oferta; requiere un concurso.

El concurso supone la posibilidad de participar por parte del mayor número posible de interesados. La libre concurrencia se convierte en el principio en orden a la selección del cocontratante. El principio de libre competencia requiere que el procedimiento de contratación se ajuste al **principio de publicidad**. En efecto, solo una amplia publicidad puede generar que cualquier potencial oferente se entere del concurso, pueda preparar su oferta y someterla a la Administración. La publicidad no sólo se refiere a publicar la decisión de contratar, sino de las bases de esa contratación y, en general, de todos los actos del proceso.

El principio de libre concurrencia obliga a que la Administración **permita la participación del concurso del mayor número posible de oferentes**. La definición del objeto del contrato y de las especificaciones del mismo permiten determinar si la llamada a concurso es amplia o no y si ésta respeta el principio de libre competencia o concurrencia.

En consecuencia, las restricciones de participación que se impongan deben estar justificadas por el objeto mismo de la contratación y la necesidad que se pretende satisfacer. No pueden ser tan restrictivas que impliquen que sólo algunas empresas puedan participar con posibilidad de ser seleccionadas. **La libre concurrencia requiere que todos los oferentes sean colocados en un plano de igualdad**; ello implica que todos los oferentes se sometan a las mismas prescripciones del concurso, sean evaluados bajo las mismas bases y, en general, sean sometidos al mismo régimen jurídico. Como consecuencia de este principio, el concurso no puede contener prescripciones discriminatorias entre los posibles oferentes, y las especificaciones técnicas no pueden ser redactadas de manera que se otorgue una ventaja a algún oferente.

### c) El registro electrónico de proveedores

La nueva Ley de Contratación Pública resulta de aplicación para toda la actividad contractual que emplee total o parcialmente fondos públicos. La extinta Ley General de Contratación Administrativa hacía alusión al uso del Sistema de Compras Gubernamentales; sin embargo, la nueva Ley General de Contratación Pública es más clara en la utilización del Sistema Digital Unificado para la realización de **toda actividad de contratación pública regulada en dicha ley**.

El Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP"<sup>8</sup> aún se mantiene vigente, consagrando al SICOP como el actual Sistema Digital Unificado. El artículo 9

---

<sup>8</sup> Decreto Ejecutivo N° 41438. Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP". Poder Ejecutivo. La Gaceta N°13 del 18 de enero del 2019. Versión 2 del 28 de noviembre del 2020.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

de este Reglamento, indica las excepciones por las que se podría prescindir del uso del SICOP, entre ellas menciona:

a) *Cuando la naturaleza especial o las circunstancias concurrentes propias de la contratación específica justifiquen que no procede, o que resulte más conveniente llevar a cabo el concurso por otros medios. **Para la validez del procedimiento se requiere criterio favorable del Rector del SICOP** y que esa circunstancia se advierta a todos los interesados en el cartel del procedimiento.*

Lo resaltado no corresponde al original.

El Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP" refiere en su artículo 14 a la constitución de un único registro electrónico de proveedores, e indica que:

*(...) El Registro electrónico de proveedores de SICOP, será de uso obligatorio para las instituciones usuarias y constituye el único instrumento idóneo en el que se inscribirán las personas físicas y jurídicas que deseen participar en los procedimientos de contratación administrativa, tramitados por medio de SICOP.*

#### **d) La responsabilidad de los miembros de los Comités CEN-CINAI**

Cabe recordar lo que ha indicado la Procuraduría General de la República<sup>9</sup>, respecto a la investidura de servidores públicos que tienen los miembros de los Comités de CEN-CINAI:

a) *Los comités de CEN CINAI son órganos públicos de apoyo de la Dirección Nacional de CEN CINAI y actúan en su representación en el nivel local para el cumplimiento del fin público encomendado. En consecuencia, **sus miembros son servidores públicos, aun cuando no exista remuneración para el desempeño de sus cargos;** (...)*

c) *Consecuentemente, **la personería jurídica otorgada a los comités CEN CINAI para mejorar la gestión de los recursos y los procesos de contratación en cumplimiento del fin asignado, no desvirtúa su naturaleza pública ni la relación de subordinación con la Dirección de CEN CINAI.***

<sup>9</sup> Dictamen N°C-299-2015. Dirigido a la otrora Directora Nacional de CEN-CINAI. Procuraduría General de la República. 6 de noviembre del 2015.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

Lo resaltado no corresponde al original.

La integración de los Comités se da con el fin de extender a nivel de establecimientos, el alcance de las actividades para las cuales fue constituida la DNCC. Las funciones asignadas a los Comités se encuentran definidas en el artículo 49 del Reglamento Orgánico de la DNCC, en el tema que nos ocupa cabe mencionar:

**Artículo 49.- Funciones de los Comités de CEN CINAI.** Los Comités, ejecutarán sus funciones en apego a las normas vigentes y lineamientos emitidos por la Dirección Nacional de CEN CINAI.

(...) c) Realizar, la **contratación y compra de servicios**, de acuerdo con sus posibilidades y cuando se amerite, para dar continuidad a los servicios respetando la legislación vigente.

d) Celebrar **contratos y convenios**, adquirir toda clase de bienes, materiales y suministros, acorde con los objetivos de la Dirección Nacional de CEN-CINAI y realizar toda clase de operaciones lícitas dirigidas a la consecución de sus fines.

e) **Recibir fondos de la Dirección Nacional de CEN-CINAI** para la compra de alimentos destinados al servicio diario de alimentación, que se proporciona a la población materno-infantil de CEN-CINAI, así como otros recursos económicos que pueda aportar la Dirección Nacional CEN-CINAI para la consecución de sus fines. Dichos dineros son depositados en una cuenta corriente de la Banca Estatal exclusiva para estos fondos.

f) **Recibir contribuciones voluntarias, donaciones y otros recursos** y emitir el recibo de dinero correspondiente, según la normativa vigente. Los fondos recaudados deberán depositarse en una cuenta corriente de la Banca Estatal a nombre del Comité de CEN CINAI exclusiva para estos fines, los cuales serán utilizados solo para la ejecución de los servicios que se brindan en los establecimientos de la Dirección Nacional de CEN-CINAI; los y las funcionarias velarán por el adecuado uso de estos recursos de acuerdo a la legislación vigente. (...)

Lo resaltado no corresponde al original.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

De ahí la importancia de que cada una de las personas elegidas para conformar el Comité de cada establecimiento, **asuma su responsabilidad y su rol dentro de este órgano colegiado**, de manera que tenga parte activa en la toma de decisiones, en la ejecución de los recursos y en el cumplimiento de los fines de la Ley 8809; apegándose además, al cumplimiento de los mandatos de Ley para todos los funcionarios públicos.

e) **La celebración de sesiones virtuales de los Comités CEN-CINAI**

La Procuraduría General de la República, sobre la posibilidad de que los miembros de un Órgano Colegiado celebren las sesiones virtualmente y no necesariamente se encuentren presentes físicamente en la sesión, ha concluido que<sup>10</sup>:

1-. *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados está determinado por los **principios de colegialidad, simultaneidad y de deliberación**, principios que deben ser respetados para la debida formación de la voluntad colegial.*

2-. *El órgano colegiado debe forjar una voluntad en su propio seno a partir de la reunión simultánea de los diversos individuos que lo conforman. Las **personas físicas que integran el órgano colegiado deben concurrir en forma simultánea a la formación de la voluntad imputable al órgano**. La simultaneidad es un requisito sustancial del funcionamiento del órgano.*

3-. *Por consiguiente, la simultaneidad es inherente a las deliberaciones y al procedimiento de formación de la voluntad colegiada. Y no puede dejarse de lado que la actividad propia del órgano colegiado consiste en deliberar y votar las propuestas de acuerdo. **Es indispensable que exista deliberación y que el voto sea producto de esa deliberación y no de acuerdos predeterminados.***

4-. *Es por ello que la participación en la deliberación constituye para el miembro del derecho no sólo un derecho sino también un deber. A través de la deliberación **debe contribuir in situ a la formación de la voluntad colegiada**, la cual es producto del intercambio directo de diversos criterios o puntos de vista individuales, la contraposición de ideas sobre el asunto. Lo que justifica que, por principio, **los miembros ausentes no puedan participar en la formación de la voluntad colectiva**. Esta es algo más que la simple concurrencia de una pluralidad de voluntades individuales y autónomas sumadas para obtener un criterio único.*

---

<sup>10</sup> Criterio Jurídico. Dirigido a la Auditoría Interna DNCC. Christian Campos Monge. 7 de noviembre del 2022.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

5-. Por medio de la discusión oral, los distintos miembros del colegio conocen de viva voz, la opinión de los otros miembros, lo que contribuye a perfilar la voluntad del colegio.

6-. **Dados los principios antes indicados y en ausencia de una norma legal que autorice y regule las sesiones virtuales, el uso de las telecomunicaciones para la celebración de sesiones virtuales o no presenciales debe ser restrictivo.** Al efecto, debe considerarse que no toda forma de teleconferencia es compatible con las disposiciones y principios que regulan los órganos colegiados.

7-. Consecuentemente, **este uso solo es posible si la telecomunicación permite una comunicación integral, simultánea que comprenda video, audio y datos.** Este es el caso de la videoconferencia, que permite una interacción amplia y circulación de la información con posibilidad de que los miembros se comuniquen verbal y visualmente.

8-. **Resulta contrario a los principios de simultaneidad y colegialidad, “sesiones virtuales” realizadas a través del correo electrónico, fax, telex, u otras formas de teleconferencia que no posibiliten una comunicación integral y simultánea.**

9-. Puesto que al miembro del colegio le vincula un deber de asistencia, **la celebración de sesiones virtuales debe ser excepcional.** No puede constituirse en el mecanismo normal de reunión del colegio.

10-. **Una sesión virtual por medio de videoconferencia puede ser realizada con personas que se encuentran fuera del país cuando concurren circunstancias extraordinarias o especiales que lo justifiquen y a condición de que los medios empleados permitan una integración plena dentro de la sesión, a efecto de que se mantenga la simultaneidad en la deliberación.**

11-. La sesión virtual en los términos antes indicados implica el uso de tecnología compatible y segura. El sistema tecnológico **debe garantizar la identificación de la persona cuya presencia es virtual, la autenticidad e integridad de la voluntad y la conservación de lo actuado.**

12-. La simultaneidad propia del órgano colegiado **exige que durante la celebración de la sesión el miembro se dedique íntegramente a dicha sesión, por lo que incluso en las sesiones virtuales debe respetar la prohibición de superposición horaria.**

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

13- *Es de advertir que **si una norma legal prohíbe al órgano realizar las sesiones en un sitio distinto a aquél en que se ha previsto que tengan lugar, deberá entenderse como prohibida la realización de sesiones virtuales.***

14- *Puesto que las actas deben expresar "las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado", artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública, **en caso de sesión virtual así deberá indicarse, anotando cuál de los miembros del colegio ha estado "presente" en forma virtual, en su caso mediante qué mecanismo tecnológico se produjo la presencia, identificación del lugar en que se encuentra el ausente, la compatibilidad de sistemas y las razones por las cuales la sesión se realizó en la forma indicada;** así como los demás elementos que impone la Ley.*

15- *Estima la Procuraduría que de reunirse las condiciones antes indicadas, la presencia virtual del miembro por medio de videoconferencia podrá ser remunerada mediante la dieta correspondiente. Al igual que en caso de sesiones presenciales, **es indispensable que la sesión se haya celebrado sin interrupciones técnicas y que el miembro haya estado presente virtualmente en la totalidad de la reunión.** (...) <sup>11</sup>*

Lo resaltado corresponde parcialmente al original.

#### **f) La responsabilidad de las jefaturas de las Oficinas Locales de CEN-CINAI**

Tal y como lo indica el Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de CEN-CINAI en su artículo 32, sobre la integración de las Oficinas Locales: el Jefe de Oficina Local es el profesional que conduce, planifica y **controla la gestión de los servicios** que provee la Dirección Nacional de CEN-CINAI en el nivel local. El control de la gestión de los servicios no solamente contempla las labores de control sobre la operación de los servicios a los beneficiarios, sino también la adecuada administración del personal a su cargo, el cumplimiento de la normativa y la legislación vigente en materia de contratación administrativa, ejecución presupuestaria, transparencia y probidad, entre otros muchos aspectos de control interno.

Parte de la supervisión que debe ejercer la jefatura de la Oficina Local de CEN-CINAI es validar que los actos en los establecimientos sean realizados por el Comité respectivo, donde debe participar cada uno de los miembros conforme a las facultades que le han sido otorgadas por Ley.

<sup>11</sup> Dictamen N° C-298-2007. Dirigido al Auditor Interno de la ARESEP. Procuraduría General de la República. 28 de agosto 2007.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

### **g) Las dádivas como recompensa del ejercicio de funciones**

Recientemente la Procuraduría General de la República<sup>12</sup>, ha referido algunas pautas de conducta exigibles a los servidores públicos, como se expone a continuación:

*En primer término, indicamos que, nuestra legislación establece pautas de conducta, exigibles a los servidores públicos, a través de cuyo cumplimiento se pueda garantizar, privilegiar y potenciar el interés general. Sobre el particular, véase lo establecido en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública –LCCEIFP-:*

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

*Bajo la misma lógica, el artículo 1 inciso 14 del Reglamento a la ley de cita –RLCCEIFP-, señala:*

*“Deber de probidad: **Obligación del funcionario público de orientar su gestión a la satisfacción del interés público**, el cual se expresa, fundamentalmente, en las siguientes acciones:*

- a) Identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igual para los habitantes de la República;*
- b) **Mostrar rectitud y buena fe** en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley;*

<sup>12</sup> Pronunciamiento N°PEP-AR-001-2023. Dirigido a la Directora Nacional CEN-CINAI. Procuraduría de la Ética Pública. 3 de febrero del 2023.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

- c) **Asegurar que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña;**
- d) *Administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente;*
- e) *Rechazar dádivas, obsequios, premios, recompensas, o cualquier otro emolumento, honorario, estipendio, salario o beneficio por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de éstas, en el país o fuera de él; salvo los casos que admita la Ley.*
- f) **Abstenerse de conocer y resolver un asunto cuando existan las mismas causas de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica de Poder Judicial, en el Código Procesal Civil, y en otras leyes.**
- g) **Orientar su actividad administrativa a satisfacer primordialmente el interés público.** (Destacado es adicionado)

Tal y como lo ha indicado la Procuraduría General de la República, “... se debe tener un especial cuidado a la hora de analizar cada caso concreto, lo cual es una tarea que le concierne a la Administración activa o eventualmente a los Tribunales de Justicia, en este último caso si se tratare de la posible comisión de un delito. La anterior acotación reviste importancia en tanto el funcionario público puede tener relaciones estrictamente personales, ajenas al ejercicio de su cargo, que eventualmente podrían implicar la recepción de un obsequio con ocasión de sus circunstancias, festejos o relaciones estrictamente personales, lo cual no podría calificarse como una conducta indebida ...”.

Un funcionario público que acepta dádivas u obsequios en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de ellas, constituye una violación al deber de probidad establecido en el artículo 3 de la Ley No. 8422.

## 1.6 Metodología aplicada

Dicho estudio se realizó por medio de la evaluación de los procedimientos, trámites y documentación relacionada con el tema, así mismo se realizaron consultas para aquellos aspectos sobre los cuales no se tuvo prueba documental, utilizando las técnicas, prácticas e instrumentos de Auditoría necesarias, así como la normativa técnica aplicable.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

## 1.7 Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones del estudio a que alude el presente informe, se realizó mediante reunión virtual vía Microsoft Teams a las nueve horas del día 3 de mayo del 2022, con la presencia de la señora Lidia Conejo, Directora Nacional, la señora Ivannia Bonilla, Subdirectora Nacional, la señora Lady Leitón, Directora de Gestión, la señora Olga Grijalba, Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos y la señora Depsy Espinoza, encargada de la Unidad de Asesoría Legal; todos en compañía del equipo de Auditoría Interna. Posteriormente, se remitió el documento preliminar digital en versión borrador, mediante oficio DNCC-AI-OF-094-2022 del 3 de mayo del 2022, con el propósito de que, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se remitieran a esta Auditoría, las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido y el respaldo documental al respecto.

Cumplido el plazo indicado anteriormente, al día 11 de mayo del 2022, no se recibió en esta Auditoría ningún tipo de observaciones al Informe preliminar, por lo cual no existe anexo ni valoración alguna de señalamientos realizados por la Administración Activa.

## 2. Resultados

### 2.1 Sobre la aplicación de los principios generales de la contratación pública

#### 2.1.1 Sobre la transparencia, la igualdad, la libertad de competencia y concurrencia

Tal y como lo ha indicado la Procuraduría General de la República<sup>13</sup>, *nuestra legislación establece pautas de conducta, exigibles a los servidores públicos, a través de cuyo cumplimiento se pueda garantizar, privilegiar y potenciar el interés general*. Es decir, todos los funcionarios públicos deben actuar conforme a los principios y cánones establecidos en el deber de probidad, que le obligan a observar una conducta apegada a los más altos principios éticos, mostrando siempre respeto y lealtad al cargo que ejerce, en defensa de los intereses públicos que persigue la DNCC.

Como ya lo había indicado esta Auditoría Interna en su Servicio Preventivo de Advertencia N° DNCC-AI-SAD-010-2022 “*Sobre las responsabilidades civiles y/o penales que pueden pesar sobre cada uno de los miembros de los Comités de CEN-CINAI, en los procedimientos de compras públicas y otras competencias que les han sido asignadas*”; la contratación pública se ha identificado como la actividad gubernamental **más vulnerable a la corrupción**.

---

<sup>13</sup> Pronunciamiento N°PEP-AR-001-2023. Dirigido a la Directora Nacional CEN-CINAI. Procuraduría de la Ética Pública. 3 de febrero del 2023.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

Como proceso, **la contratación pública plantea diversas oportunidades para que tanto los agentes públicos como privados desvíen fondos públicos para la consecución de ganancias particulares**. El secretismo fomenta la corrupción, por ello el principal reto para los que toman las decisiones es definir un nivel apropiado de transparencia y rendición de cuentas para reducir los riesgos de integridad en los procesos de contratación.

Ya es sabido que la Administración debe garantizar la igualdad de oportunidad de participación de todos los potenciales oferentes en los procedimientos de contratación administrativa, con el fin de promover y estimular el mercado competitivo, que a su vez permite que participen el mayor número de oferentes, para que la misma Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que le ofrece mejores condiciones. Pero, ¿mejores condiciones para quién?: **para el fin público, el de la colectividad**; no para el fin particular que favorezca a los proveedores cercanos, amigos y/o familiares de alguno de los sujetos inmersos en el proceso de contratación, sean funcionarios o no.

Se altera la competencia en la medida en que se establezcan condiciones que impliquen ventajas comparativas para un posible oferente o se coloque en situación de desventaja a algún oferente. El **principio de libre competencia** requiere que el procedimiento de contratación **se ajuste al principio de publicidad**. El principio de libre concurrencia obliga a que la Administración permita la participación del concurso del mayor número posible de oferentes. La **libre concurrencia** requiere que todos los oferentes sean colocados en un **plano de igualdad**.

En la investigación realizada, se determinó que a la fecha hay dos proveedores de servicios profesionales en contabilidad adjudicados entre los 18 establecimientos de la Oficina Local de Ciudad Colón, lo cual ha dejado en entre dicho la competencia y la libre concurrencia, según proveedores de los mismos servicios que no han sido tomados en cuenta para participar.

En los respectivos procesos de contratación administrativa de servicios profesionales en contabilidad participaron las funcionarias Jackeline García Guzmán, Técnica Administrativa, Ericka Bolaños Valverde, Técnica 3 y en algunos casos las encargadas de los establecimientos; abaladas por la señora Mirley Viquez Salas, Jefatura de la Oficina Local. En algunas etapas del proceso participaron ya sea de manera presencial y/o virtual.

Se determinó que previamente para las contrataciones administrativas, la Dirección Nacional emitió el documento denominado *“Guía para la compra de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI para la prestación de los servicios intra y extra muros”*, del 2 de diciembre del 2016; sin embargo, la evidencia indica que en esta Oficina Local dicha Guía no se cumple a cabalidad dado que, tras la revisión de expedientes, se determinó una gran debilidad en cuanto al proceso de conformación de un registro de proveedores y la casi omisa divulgación de los

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

servicios a contratar por parte de los Comités CEN-CINAI, donde queda en tela de duda la transparencia de dicha actividad ya que no se determinó la existencia del acuse de recibido por parte de los posibles proveedores invitados, o muestras de interés de participar en los concursos, aspectos requeridos para el expediente administrativo.

Se reconoció por parte de la jefatura de la Oficina Local, las limitaciones que han tenido respecto a las invitaciones a concursar; señaló que siempre ha habido muy poca participación de proveedores de servicios contables y de mantenimiento, prácticamente ofertan las mismas personas para esa Oficina Local, respectivamente.

Por otra parte, durante la entrevista a la Asistente 3, Ericka Bolaños, se determinó que en las contrataciones anteriores al 2022, durante el proceso no se tomaba un acuerdo en el acta respectiva, donde debían quedar consignados los correos electrónicos de los posibles oferentes a los que se les estaría enviando la invitación para participar en las contrataciones a realizar; sin embargo, aunque señaló que ahora sí se hace, no presentó la prueba respectiva y además, resultó que la fuente de los posibles oferentes sigue siendo la misma.

Hay una gran inconsistencia en el proceso de divulgación de los concursos de contratación administrativa; ya que, quienes impulsan el proceso de contratación en la Oficina Local, se fían de una base de datos antigua que dicen actualizar pero que en apariencia no han confrontado con el grado de interés que puedan mantener vigente o no los proveedores de la zona. Tampoco han realizado la divulgación de la invitación como corresponde.

#### **2.1.1.1 Sobre hallazgos de afinidad**

Mediante entrevista de Auditoría Interna realizada al señor Allan Solano Salazar, proveedor de servicios contables de los establecimientos: Santa Ana, Piedades, Salitral, Guayabo de Mora, Tabarcia de Mora, Pedernal, Salitrales, San Pedro de Turrubares, San Pablo de Turrubares y Barbacoas; se determinó que él tiene una relación de afinidad con un proveedor de servicios de mantenimiento, su padrastro Rodolfo Marín Valverde, el cual fue convocado para entrevista y no se presentó a la audiencia solicitada por esta Auditoría Interna. Aunque se dice que al señor Marín Valverde nadie lo conoce o lo ha visto durante las obras de mantenimiento adjudicadas, tales aseveraciones no pudieron ser comprobadas.

Sobre esta relación de afinidad, fue señalado a esta Auditoría que hay una aparente asociación del señor Allan Solano con su padrastro para intervenir en la participación y adjudicación de él en servicios de mantenimiento de algunos establecimientos de esta Oficina Local; sin embargo, no hay prueba que permita comprobar la supuesta asociación en la prestación de servicios. Al respecto, se apela a la responsabilidad de los miembros de los Comités en cuanto a las

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

decisiones que tomen a la hora de evaluar y adjudicar contrataciones administrativas, las cuales deben basarse en la objetividad; y aunque deben tomar en cuenta el acompañamiento y apoyo que deben brindarles los Técnicos Administrativos contratados para ese fin, los acuerdos o las decisiones finales tomadas por el Comité, no deben ser impuestas o sustituidas por la voluntad de estos funcionarios.

### 2.1.2 Sobre el registro electrónico de proveedores

Tal y como se indicó en el apartado 1.5 inciso c) de este Informe, la nueva Ley General de Contratación Pública es más clara en la utilización del Sistema Digital Unificado para la realización de toda actividad de contratación pública regulada en dicha ley, y el Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP" aún se mantiene vigente, consagrando al SICOP como el actual Sistema Digital Unificado.

Cabe recordar que, al cierre del año 2021, esta Auditoría Interna emitió el Informe de Control Interno denominado: *Evaluación y verificación del control interno establecido en la aplicación del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI de la DNCC. Período 2020 a Junio 2021*. Una de las conclusiones de este informe fue: **3.2.7 El uso del SAP no exime a la Administración de utilizar el SICOP; sea para esta o cualquier otra alternativa de contratación administrativa que no esté considerada dentro de las excepciones del artículo 9 de dicho Reglamento. Los documentos emitidos por la autoridad competente en los que se demuestre que se encuentra autorizado para efectuar el concurso fuera de la plataforma SICOP, deben acreditarse en los expedientes respectivos de la contratación.**

Si bien es una realidad que a la luz de la nueva Ley General de Contratación Pública, el Sistema Alternativo Precalificado (SAP) ya no está en uso, igualmente la Dirección Nacional de CEN-CINAI debe contar con la autorización por parte del Ente rector, para efectuar todo concurso fuera de la plataforma SICOP, y ello debe acreditarse en los expedientes respectivos de cada contratación, pues la nueva Ley de Contratación Pública con toda claridad indica en su artículo 16 que:

***(...) La utilización de cualquier otro medio para la promoción de procedimientos de contratación acarreará su nulidad absoluta. Ante situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, no se producirá la nulidad señalada, si la Administración acredita esas circunstancias ante la Dirección de Contratación Pública, la que mediante acto motivado podrá autorizar la exclusión total o parcial del uso del sistema digital unificado.***

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

Lo resaltado no corresponde al original.

Cualquier otro registro de proveedores que pueda tener la Administración de la DNCC, como el que se instruye en la “*Guía para la compra de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI para la prestación de los servicios intra y extra muros*”, anteriormente referida, es sujeto de una administración subjetiva y puede constituir una base de datos ambigua y desactualizada de posibles proveedores que no necesariamente cumplen con todos los aspectos de idoneidad para ofrecer bienes y servicios en un momento determinado; lo cual además, atenta contra la transparencia, la igualdad y los demás principios generales de la contratación pública.

La irregularidad detectada y señalada por esta Auditoría Interna sobre el no uso del SICOP, es un hallazgo que también fue respaldado por la Contraloría General de la República en aquella ocasión donde se valoraba la prórroga para el uso del Sistema Alternativo Precalificado, hoy extinto por la nueva Ley de Contratación Pública; Ley que mantiene vigente la utilización del Sistema Digital Unificado para la realización de toda actividad de contratación pública regulada en la misma. El Órgano Contralor al respecto señaló:

*3. Sobre el uso del Sistema Integrado de Compras Públicas:*

*Tal y como se indicó en el oficio de autorización No. 11156 (DCA-2922) del 28 de julio del 2021, las contrataciones derivadas de la aplicación del sistema alternativo autorizado debían ser tramitadas en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), salvo aval del órgano rector.*

*Al respecto, a raíz del informe de la Auditoría Interna, No. DNCC-AI-SA-005-2021 entiende este órgano contralor que la Dirección no utilizó el Sistema Integrado de Compras Públicas para la realización de los procedimientos de contratación; por este motivo mediante solicitud de información planteada en oficio No. 22438 (DCA-4778) del 13 de diciembre del 2021 le solicitó remitir la autorización emitida por la autoridad competente en la cual le habilita la aplicación de alguna de las excepciones contenidas en el artículo 9 del Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas “SICOP”.*

*En respuesta a lo anterior, la Administración explicó el trámite que ha seguido con RACSA para lograr la incorporación de los Comités en el SICOP, informando sobre un convenio suscrito para realizar 6 contrataciones en este Sistema; sin embargo, se observa que como parte de los documentos de respaldo remitidos por la Dirección, aportó el oficio No. **DGABCA-0693-2021***

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

***del 21 de diciembre del 2021 suscrito por la señora Maureen Barrantes R., directora general de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, en el que indica no encontrar fundamento legal en la normativa que justifiquen la excepción invocada por la Dirección Nacional de CEN CINAI para sustentar una solicitud de extender la excepción al uso de la plataforma SICOP para los Comités de CEN CINAI hasta el 30 de noviembre del 2022, siendo improcedente, a la luz del principio de legalidad autorizar en términos generales la excepción invocada.***

***A partir de lo anterior, se observa que la Administración no cuenta con el aval del órgano rector que le habilita a la aplicación de alguna de las excepciones contenidas en el artículo 9 del Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP"; de esta manera, considera este órgano contralor que no resulta factible otorgar la autorización requerida para prorrogar la aplicación del SAP 2 y que este no utilice el SICOP por carecer la Administración del aval respectivo.***

Lo resaltado no corresponde al original.

De conformidad con el resultando número 1 de la Resolución MH-DCoP-RES-0017-2023<sup>14</sup>, mediante oficio número DNCC-OF-1307-2022 de fecha 02 de diciembre de 2022, la Directora Nacional de la DNCC, solicitó autorizar la exclusión temporal del uso del Sistema Digital Unificado para su representada, entendido éste como el Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP, para la gestión de las contrataciones públicas que deban realizar los Comités de CEN-CINAI.

En atención a los considerandos de dicha Resolución, la Dirección de Contratación Pública resolvió:

***De conformidad con los hechos alegados, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16 de la LGCP, el Transitorio IV de su Reglamento y 142 de la Ley General de Administración Pública y demás normativa conexas, autorizar únicamente a los Comité de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, (CEN-CINAI) que a la entrada en vigencia de la LGCP, no estuvieran incorporados en dicho sistema, para que tramiten fuera del Sistema Digital Unificado sus gestiones de***

---

<sup>14</sup> Resolución N° MH-DCoP-RES-0017-2023. Dirigida al Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. Ministerio de Hacienda. Dirección de Contratación Administrativa. 6 de febrero del 2023.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

***contratación pública para el período contemplado entre el 1 de enero 2023 al 01 de enero de 2024 inclusive, siendo responsabilidad exclusiva de dichos Comités, garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y aplicable durante la tramitación de los procedimientos de contratación, debiendo resguardar toda la documentación que respalde sus contrataciones públicas que tramiten fuera de Sistema Digital Unificado, entendido éste como el SICOP, en el período autorizado, acatando las prevenciones que se detallan en el Considerando sexto de la presente resolución, cuyo cumplimiento queda bajo responsabilidad de quienes suscribieron la solicitud o quien ocupe su cargo. (...)***

Lo resaltado corresponde al original.

No obstante, a pesar de que queda acreditada la autorización por parte del ente rector desde el 1° de enero 2023 hasta el 1° de enero 2024, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Compras Públicas, preocupa a esta Auditoría Interna el alcance de las acciones de fiscalización que pueda realizar la Administración, tanto para el resguardo de todas las actuaciones relacionadas con las contrataciones como de su documentación de respaldo, por el uso parcial o total de fondos públicos fuera del SICOP, así como de la adecuada custodia y actualización de los expedientes respectivos, de tal manera que se asegure su disponibilidad e integridad; de manera que dichas acciones permitan mantener, perfeccionar y evaluar la gestión de contratación pública. Claro está, dentro de estas acciones debe contemplarse la fiscalización del cumplimiento de **todos los principios que rige la contratación pública** tales como el principio de publicidad y concurrencia.

El mantener los procedimientos de contratación fuera del Sistema Digital Unificado, específicamente en los Comités de CEN-CINAI, coadyuba a que se presenten posibles irregularidades en los procesos de contratación, como los denunciados en la Oficina Local de Ciudad Colón y la Dirección Regional Central Sur, en términos de libertad de competencia y concurrencia, y posible favorecimiento a proveedores.

## **2.2 Sobre la responsabilidad de los miembros de los Comités CEN-CINAI en los procesos de contratación pública**

Tal y como se indicó en el apartado 1.5 inciso d) de este Informe, los miembros que conforman los Comités CEN-CINAI se consideran servidores públicos y la personería jurídica que se les otorga, no desvirtúa su naturaleza pública ni la relación de subordinación con la Dirección de CEN CINAI. Además, el artículo 49 del Reglamento Orgánico de la DNCC establece claramente las funciones que les compete.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

Analizando el funcionamiento de algunos Comités de la Oficina Local de Ciudad Colón sobre hechos específicos, mediante entrevista realizada a la señora Jaqueline García Guzmán, Técnica Administrativa 3 de esta Oficina Local, se determinó que en muchas ocasiones los documentos que la oficina envía a firmar a los miembros de los Comités se los entregan previamente hechos; sin embargo, la funcionaria argumenta que a ellos se les explica de qué se trata, para que ellos sepan lo que están firmando.

Al respecto, esta Auditoría ya ha indicado que **no es válida la recolección de firmas de miembros del Comité** a cargo de funcionarios de la DNCC de ninguno de sus niveles de gestión, por lo general las funcionarias que ejercen como Técnicas Administrativas y las que ejercen como Asistentes; cuando, por diversas razones, estos miembros del Comité no hayan estado presentes en la toma de las decisiones que sean visibles en las actas; y **mucho menos si no han tenido conocimiento alguno de la materia.**

Tras otras entrevistas realizadas, se determinó una baja participación de los miembros de los Comités en los procesos de contratación administrativa, ya que el proceso lo lideran funcionarios de la DNCC amparados en amplias facultades de apoyo que se les ha brindado; además, a la figura del contador también se le ha brindado muchas facultades, de tal manera que la acción pasiva de “acompañamiento y apoyo” que indicaba el Cartel original, se modificó a una acción activa de realizar las tareas que les corresponde por Ley a los miembros de los Comités CEN-CINAI.

Dichas funciones se detallan a continuación:

Funciones según Cartel “Servicios Profesionales en Contabilidad para Comités de CEN CINAI”	Funciones que le corresponden a los Comités, según Reglamento Orgánico de la DNCC.
<p><b>5.2 Las funciones por desempeñar de las personas que brinden el servicio serán:</b></p> <p>1. Llevar a cabo la implementación de instrumentos y mecanismos establecidos para la gestión de recursos de los Comités de CEN-CINAI, de manera oportuna y confiable, que les permita la toma de decisiones y a su vez: la presentación de los estados financieros totales o intermedios de un periodo económico, según lineamientos técnicos que para tales efectos establezca la Dirección Nacional CEN-CINAI.</p>	<p><b>Artículo 58.- Funciones del Tesorero del Comité de CEN CINAI.</b></p> <p>Son funciones del (la) Tesorero (a) del Comité:</p> <p>d) Mantener actualizados, los registros contables en los libros de tesorería anotando todas las entradas, salidas y saldos. También deberá archivar y custodiar los comprobantes respectivos.</p> <p>e) Rendir un informe mensual de entradas, salidas y saldos; y caja chica, en las reuniones del Comité.</p> <p>f) Elaborar mensualmente las conciliaciones bancarias.</p>

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

Funciones según Cartel “Servicios Profesionales en Contabilidad para Comités de CEN CINAI”	Funciones que le corresponden a los Comités, según Reglamento Orgánico de la DNCC.
<p>2. Mantener actualizados de los libros de tesorería y sus respectivas conciliaciones bancarias de la cuenta corriente de recursos transferidos por la Dirección Nacional de CEN CINAI y la cuenta corriente de los recursos propios del Comité CEN-CINAI.</p> <p>3. Elaborar los informes financieros y ejecuciones presupuestarias trimestrales y anuales.</p> <p>4. Elaborar la conformación de archivos digitales que ayuden a la gestión y recepción electrónica (no emisor) de facturas electrónicas en el sistema aprobado por la Dirección General de Tributación, en la elaboración mensual de la (D-104-2) Declaración Jurada de Impuesto al Valor Agregado, en la elaboración de (D-103-1) Presentación y pago de retenciones en la fuente del mes anterior, en la (D-150) Declaración Mensual resumen de retenciones , y en la (D-151) Declaración Anual Resumen de Clientes, Proveedores y Gastos Específicos.</p> <p>5. Rendir al Comité de CEN-CINAI un informe de actividades de forma mensual con el desarrollo de las tareas realizadas y recomendaciones para el mejoramiento de la gestión pública.</p> <p>6. Velar por el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Control Interno Ley 8292, y su Reglamento.</p> <p>7. Velar para que los documentos financieros se encuentren debidamente respaldados, en orden cronológico, foliados y en lugar seguro.</p> <p>8. Realizar sus actividades contables en el establecimiento, cumpliendo el cronograma establecido, según el Técnico Contable y/o asignado por la Oficina Local.</p>	<p>g) Brindar un informe económico en cada una de las Asambleas de vecinos y vecinas.</p>

Fuente: Cartel “Servicios Profesionales en Contabilidad para Comités de CEN CINAI” 2022 Y Reglamento N° 37270 - S.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

Esta acción pasiva por parte de los miembros de los Comités también se hace notar en los procesos de apertura y evaluaciones de las ofertas, que prácticamente lideran funcionarios de la DNCC.

Según señaló la Técnica Administrativa, hasta ahora, recientemente se le ha estado dando instrucción a los miembros de los Comités para que sepan cuál es el papel que debe cumplir cada uno. Se prevé que esto obedece al servicio preventivo de advertencia emitido por la Auditoría Interna.

Según las entrevistas realizadas, existe falta de liderazgo por parte de algunos miembros de Comités de la Oficina Local de Ciudad Colón a tal punto que si no se les indica qué hacer, no lo hacen. Esta situación es altamente probable que se esté replicando no solo en otras Oficinas Locales de la Región, sino también en otras Regiones a lo extenso del país.

Otro factor que coadyuba a las irregularidades que se presentan en los Comités, además de la intervención desmedida de algunos funcionarios de la DNCC a nivel regional y local en la toma de decisiones de los Comités, como el caso de algunas Técnicas Administrativas y Asistentes 3, es la falta de participación de estos órganos colegiados en la toma de acuerdos; sea por falta de asistencia, sea por participación de manera virtual no regulada de acuerdo a los términos señalados por la Procuraduría en párrafos anteriores, o sea por desconocimiento en los temas que se discuten y sobre los cuales dichos Comités deben decidir, conforme a las facultades que la Ley les ha otorgado.

No obstante, según señaló el señor Christian López Monge, proveedor de servicios contables de los establecimientos: Cerbatana, Ciudad Colón, Pozos, Santiago, La Gloria, Gamalotillo Palmichal y Desamparaditos; él considera que respecto a otros años, hay más participación de algunos miembros de Comités, sobre todo de aquellos Comités que están más alejados; aun así, hay miembros que cuesta mucho que participen.

Respecto a la posible “incompatibilidad” de las funciones dadas en el Cartel a los proveedores de servicios contables, y las funciones del Tesorero del Comité otorgadas por Ley, ambos proveedores manifestaron conocerlas, y aunque ninguno lo ha expresado de manera formal, en alguna situación han recalcado la responsabilidad que tiene dicho órgano colegiado.

### **2.2.1 Sobre las reuniones virtuales**

Conforme lo indicado en el apartado 1.5 inciso e) de este Informe, todo órgano colegiado debe cumplir siempre con los principios de colegialidad, simultaneidad y de deliberación; y esto debe suceder en sitio, para conformar la voluntad colegiada, de manera que los miembros ausentes

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

no puedan participar en la formación de esa voluntad colectiva; es por ello que las sesiones virtuales o no presenciales deben ser restrictivas.

En entrevista realizada a la señora Ericka Bolaños Valverde, Asistente 3 de la Oficina Local de Ciudad Colón, se determinó que desde la Dirección Nacional, a partir del 2020 por la pandemia hasta la fecha, se mantiene la autorización de realizar reuniones virtuales con los Comités.

Se determinó que posterior a una sesión de Comité, en las actas no se indica cuáles miembros estuvieron presentes y cuáles participaron de manera virtual, aunque en apariencia solo firman los miembros que participaron de la reunión.

También se determinó que, dadas las reuniones virtuales con los Comités, el día de la reunión no se firma nada; momentáneamente se levanta un Acta en borrador y posteriormente se pasa en limpio y se convoca al presidente o secretaria del Comité para que lleguen a firmarla. Cabe indicar que el acta la pasa la persona que tenga disponibilidad, porque todos trabajan; incluso la transcriben funcionarios de la DNCC, lo que evidencia que el secretario no asume su rol de Ley. Además, muchos de los miembros han señalado su limitación para transcribir las actas porque tienen una letra “fea”, por lo que la tarea la terminan asumiendo otras personas.

Con base en las conclusiones enunciadas por la Procuraduría en el apartado 1.5 inciso e) de este Informe de Auditoría, con relación a la importancia de la participación de todos los miembros a las reuniones de los órganos colegiados, es claro que se consideran como principios fundamentales que deben regir en esta materia: la colegialidad y el principio de simultaneidad; y que esta simultaneidad permita la deliberación para formar la voluntad; es decir, la oportunidad de expresar verbalmente el criterio que cada uno de los miembros tenga en los asuntos sometidos a su conocimiento.

Además, respetando los principios enunciados por dicho Órgano Superior, podrían celebrarse sesiones virtuales siempre y cuando el medio utilizado sea el sistema de videoconferencia, lo cual se hizo más común y frecuente a partir de las necesidades de dar continuidad a las labores correspondientes durante la época de pandemia, constituyéndose esta modalidad en un medio más frecuente, a pesar de que originalmente se concibió como excepcional.

Su habitualidad igual debe ser garante de utilizar un sistema seguro, de manera que se garantice la calidad y transmisión de la voz y la imagen con el objeto de que se permita la interacción entre los miembros, de los Comités CEN-CINAI en este caso; todo lo cual debe constar en el acta.

Por lo general, los Comités son representados por personas de las zonas en donde se brindan los servicios, y en ocasiones, sus miembros también tienen la condición de beneficiarios de esos servicios; su accionar se ve altamente impactado por el nivel de escolaridad de sus miembros, lo

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

que afecta el conocimiento necesario para asumir las obligaciones derivadas de los contratos formalizados por los Comités, la naturaleza de los objetos y las circunstancias que los rodean. Sin embargo, como ya lo ha indicado esta Auditoría Interna, **no es excusa para no involucrarse en la búsqueda del conocimiento, el respaldo y la asesoría de las áreas técnicas, las áreas jurídicas y las áreas supervisoras.**

La función de los miembros del comité **no se limita al simple hecho de estampar una firma de respaldo de un acto administrativo, cuando se tiene total desconocimiento del fondo de dicho acto.** Es precisamente este, un posible escenario ideal para esconder actos de corrupción en procesos de compra pública, toma de decisiones, ejecución presupuestaria, manejo de donaciones y prestación de servicios, entre otros.

Por ello es de vital importancia la concurrencia de los miembros a las sesiones y su participación en la formación de la voluntad del órgano, a través de la deliberación y el voto, buscando formar una sola voluntad; de manera que los miembros sean conscientes de todo lo que está ocurriendo en la sesión, puesto que se requiere que los diversos miembros del órgano colegiado intercambien directamente las razones y argumentos en pro y en contra de las distintas decisiones que deben ser adoptadas.

### **2.2.2 Sobre la intervención de los funcionarios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI (DNCC) en los procesos de contratación pública**

Como se indicó anteriormente, se determinó que por muchas razones los funcionarios de la DNCC intervienen en la transcripción de actas, función que por Ley les corresponde a los secretarios de los Comités CEN-CINAI; lo que significa un agravio no solo por el incumplimiento de parte de los miembros de Comités, sino porque los funcionarios de la DNCC están dejando de hacer las funciones que realmente les corresponde, por realizar otras que no.

Por su parte, la Técnica Administrativa es quien completa la plantilla de los carteles de contratación, a lo que ella indica que *“el cartel prácticamente viene hecho, lo que se cambian son las horas mensuales y los datos de él”*, refiriéndose a los proveedores adjudicados; *“Este documento tiene partes en blanco que hay que completar como por ejemplo el número de cuenta y el número de establecimiento, la cédula jurídica y todos esos datos son los que yo me encargo de llenar”*, agregó. No obstante lo indicado, se determinó que existe una diferencia muy sutil entre la plantilla autorizada para la contratación de servicios profesionales en contabilidad, y el documento final suscrito por el proveedor adjudicado, de tal manera que la acción pasiva de *“acompañamiento y apoyo”* que ofrecería el contador, se modificó a una acción activa de realizar las tareas; muchas de ellas que les corresponde a los miembros de los Comités. Sin embargo, al

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

respecto la funcionaria alega que siempre se apega a la validación que hace el Nivel Central y la Dirección Regional (Central Sur), y que por su parte nunca ha hecho una variación al Cartel.

Debe tomarse en consideración que las potestades dadas por ley a los miembros de los Comités no pueden ser modificadas al antojo de la administración, por tanto éstas no pueden ser delegadas a funcionarios de la Dirección Nacional, porque se estaría actuando de forma contraria a la ley; en tal caso, si la Administración considera conveniente y oportuno puede proponer una modificación al Reglamento de manera que se ajuste a sus necesidades, siempre apegado al espíritu de la Ley y sujeto a la aprobación de la autoridad competente.

### **2.3 Sobre la responsabilidad de las jefaturas de las Oficinas Locales de CEN-CINAI**

El apartado 1.5 inciso f) de este Informe, hace referencia a las obligaciones de las jefaturas de las oficinas locales, siendo primordialmente su función: conducir, planificar y controlar la gestión de los servicios; sin embargo, mediante entrevista de Auditoría, se determinó que la jefatura de la Oficina Local de Ciudad Colón no tiene claridad en ciertos procesos administrativos que se realizan o deben realizarse; por ejemplo, al consultarle por la cantidad de horas que le fueron contratadas al profesional de servicios contables, no tenía conocimiento; lo anterior deja en tela de duda la profundidad de su supervisión; a pesar de ello, hay evidencia de que los proveedores de servicios contables firman una bitácora, y hay testigos de sus visitas constantes.

En adición a lo anterior, se determinó la ausencia de una supervisión constante por parte de dicha jefatura de la oficina local, con la base de conocimiento requerida en materia de administración y de contratación administrativa; lo cual también coadyuba a que se presenten situaciones presuntamente irregulares en esta oficina local; y con alta probabilidad, esta situación se estaría replicando en otras Oficinas Locales de las nueve Direcciones Regionales de la DNCC, sobre las cuales se han conocido denuncias en diversas materias.

Es errado justificar la falta de supervisión por la falta de experiencia en una localidad en específico, porque la operación del negocio de CEN-CINAI se rige por el mismo ordenamiento jurídico, independientemente de dónde se encuentre el servicio.

### **2.4 Sobre las dádivas como recompensa del ejercicio de funciones**

Es claro que el funcionario público está obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público, demostrando rectitud y buena fe en todo momento, asegurándose que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución; tal y como se indicó más ampliamente en el apartado 1.5 inciso g) de este Informe.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

Parte de lo investigado fue la posible relación cercana de Jacqueline García Guzmán y Mirley Víquez Salas con Allan Solano Salazar y Cristian López Monge, ambos proveedores de servicios contables adjudicados, pues se determinó que ambas funcionarias públicas viajan en el vehículo personal del señor Solano Salazar en labores relacionadas con establecimientos. Pese a que el personal entrevistado coincidió en haber realizado en ocasiones esas giras, dada la cantidad de salidas que se requieren y el escaso recurso de transporte oficial, y que también indicaron que lo han hecho aprovechando el viaje y la visita que los proveedores realizan mensualmente, no hay evidencia que vincule estos hechos con actos ilegales; aunque se apela al deber de probidad del funcionario público y se recuerda que cualquier dádiva a un funcionario público resulta contraria al derecho.

Cabe indicar que llama la atención que esas visitas aparentemente las han efectuado en el vehículo del señor Solano Salazar y no en el del señor López Monge, pese a que ambos proveedores realizan el mismo tipo de visitas en los diferentes establecimientos que cada uno tiene asignado.

En este punto es importante recalcar que, aunque no se ubicó una norma que prohíba de manera directa que un proveedor que vende servicios al Estado comparta su vehículo personal con algún funcionario público, y mucho menos en situaciones donde no se cuenta con vehículo institucional de uso oficial, necesariamente la Administración debe valorar si por principios éticos y por el deber de probidad, es justificable que funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones establezcan este tipo de relaciones con argumentos laborales que más adelante es esperable se tornen en una relación de reciprocidad, de manera tal que “si me ayudan, yo le ayudo”. En todo caso, no debe omitirse la importancia del deber de abstención en todas las actividades de la función pública. Tampoco debe justificarse que no se realicen tareas de supervisión por parte de la Oficina Local a los establecimientos por falta de transporte.

Por otra parte, con base en lo denunciado, no se tuvo evidencia que permitiera esclarecer si la presunta invitación a almorzar por parte del proveedor de servicios contables Solano Salazar se habría dado como retribución por el cumplimiento de deberes de las funcionarias de la Oficina Local de Ciudad Colón; lo que atentaría contra el artículo 3 de la Ley No. 8422 y el artículo 1, inciso 14) e) de su Reglamento; sobre la obligación del funcionario público de *“Rechazar dádivas, obsequios, premios, recompensas, o cualquier otro emolumento, honorario, estipendio, salario o beneficio por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de éstas, en el país o fuera de él; salvo los casos que admita la Ley”*.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

A la luz del inciso e) anteriormente referido, cabe reiterar que cualquier dádiva por parte de una persona física o jurídica, que funja como proveedor de bienes o servicios en una institución pública, lo cual implica necesariamente que a ellos los cubija una relación que se da en el seno del ejercicio de la función pública, resulta contraria a derecho; sin importar la época del año, sin importar el valor de lo entregado, como un almuerzo por ejemplo; o sin importar la clase de bien que sea.

### 3. Conclusiones

- 3.1 La existencia de dos únicos proveedores adjudicados para dar servicios profesionales en contabilidad en los 18 establecimientos de la Oficina Local de Ciudad Colón, deja en evidencia la baja o nula competencia dada en este tipo de contratación, lo cual podría evidenciar el secretismo o falta de publicidad de las contrataciones, lo que limita la igualdad de oportunidad de participación de todos los potenciales oferentes. Es altamente probable que esta situación se esté dando en otras Oficinas Locales de la Región Central Sur pues los proveedores los eligen de la misma “base de datos”, y probablemente lo mismo suceda en otras Regiones.
- 3.2 La posible permisibilidad de parte de las autoridades a nivel Regional y Local, sobre las relaciones de afinidad, consanguinidad o afectiva que se podrían estar dando entre proveedores, pone en conflicto los deberes de funcionario público; por tanto, para evitar responsabilidades, se debe dar aviso oportuno a los superiores sobre estas situaciones y en caso necesario ejercer oportunamente el deber de abstención.
- 3.3 En apariencia, la Administración no ha sido persistente en establecer claramente el alcance de las acciones de fiscalización por parte de los titulares subordinados en las Oficinas Locales, tanto para el resguardo de todas las actuaciones relacionadas con las contrataciones como de su documentación de respaldo, y la adecuada custodia y actualización de los expedientes respectivos.
- 3.4 Es probable que la Administración desde que decidió contratar la figura de Técnicos Administrativos hasta la fecha, haya ido validando de hecho, la intervención desmedida de estos y otros funcionarios de la DNCC en competencias que son responsabilidad de los miembros del Comité, lo cual ha fomentado la falta de participación de estos órganos colegiados en la toma de decisiones, aumentando el riesgo de falta de transparencia en los procesos de contratación pública, entre otros.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

- 3.5 Es evidente la falta de compromiso de parte de muchos miembros de Comités, lo que hacen de esta figura jurídica una debilidad muy grande para el funcionamiento adecuado de los establecimientos; además, esta situación permite que las decisiones se ajusten a la voluntad de unos cuantos miembros o inclusive de personas ajenas a los Comités, quebrantando los principios de colegialidad y de simultaneidad.
- 3.6 La realización de sesiones virtuales, autorizadas en su momento por la Dirección Nacional a raíz de la pandemia desde el 2020, no se encuentra debidamente regulada conforme a las indicaciones señaladas por la Procuraduría, y no hay seguridad de que se esté utilizando un sistema de videoconferencia que garantice la calidad y transmisión de la voz y la imagen, para que permita la interacción entre los miembros.
- 3.7 Se determinó que la participación de muchos de los miembros de los Comités se ha limitado al simple hecho de estampar una firma como respaldo de un acto administrativo, aun cuando se ha tenido desconocimiento del fondo de dicho acto.
- 3.8 La intervención desmedida de los funcionarios de la DNCC en las actividades que son competencia de los Comités CEN-CINAI ha sido un agravio, no solo por el incumplimiento de parte de los miembros de Comités, sino porque los funcionarios de la DNCC están dejando de hacer las funciones que realmente les corresponde, lo que podría considerarse abandono de trabajo.
- 3.9 Es probable que funcionarios públicos que no tienen las credenciales administrativas de puesto y cargo en la Institución, estén modificando el contenido y forma de los Carteles de Licitación para procesos de contratación administrativa, por lo cual resulta necesaria una supervisión sobre dicha actividad.
- 3.10 Las responsabilidades de la jefatura de la Oficina Local de Ciudad Colón, de conducir, planificar y controlar la gestión de los servicios que provee la DNCC, específicamente en el ámbito de compras públicas, en apariencia se han visto debilitadas, específicamente en los procesos de publicidad, libre competencia y concurrencia; la formulación de algunos carteles, la participación de los miembros de los Comités y la toma de decisiones de éstos, y la intervención desmedida de funcionarios en competencias de dichos Comités.
- 3.11 Al evidenciarse relaciones cercanas entre proveedores y funcionarios públicos de esta Oficina Local, la Administración debe valorar si por principios éticos y por el deber de probidad, es justificable que funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones establezcan otro tipo de relaciones con argumentos laborales que más adelante es esperable se tornen en una relación de reciprocidad.

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

#### 4. Recomendaciones

De conformidad con las competencias y deberes que le confieren a la Auditoría Interna, el artículo 12, inciso c); el artículo 22 y el artículo 32 de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes recomendaciones, con el propósito de que sean debidamente implementadas, en un plazo de conformidad con lo que establece su artículo 37, sobre los informes dirigidos al jerarca; para fortalecer los sistemas de control interno y atender de manera apropiada las responsabilidades establecidas en dicha Ley. En caso de discrepancia de tales recomendaciones, el jerarca o los titulares subordinados, deberán ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga.

#### AL DIRECTOR (A) NACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

- 4.1 **Comunicar los resultados del presente Informe de Auditoría a las unidades involucradas y a quien estime pertinente**, con el propósito de que las recomendaciones que se detallan a continuación sean debidamente implementadas por los titulares subordinados, bajo la supervisión que el jerarca defina, y estableciendo el plazo de cumplimiento de conformidad con lo que establece el artículo No.37 antes referido. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 10 días hábiles) (Referencia: todo el informe)
- 4.2 **Brindar acompañamiento a los Directores Regionales en el establecimiento de un plan de acción que involucre a cada una de las Oficinas Locales**, para que se reitere y capacite a sus funcionarios sobre los principios y cánones establecidos en el deber de probidad, principios éticos, transparencia y rendición de cuentas. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 30 días hábiles) (Referencia: 2.1)
- 4.3 **Brindar acompañamiento a los Directores Regionales en el establecimiento de un plan de acción que involucre a cada una de las Oficinas Locales**, para que se reitere y capacite a sus funcionarios sobre los procedimientos de una contratación pública que garanticen igualdad de oportunidades, libre competencia y libre concurrencia. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 60 días hábiles) (Referencia: 2.1)
- 4.4 **Recordar por medio escrito y formal a todos los funcionarios de la DNCC**, el cumplimiento del deber de abstención en todas las actividades que conforman el proceso de contratación de bienes y servicios; fomentando la transparencia en toda la actividad. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 10 días hábiles) (Referencia: 2.1, 2.3)
- 4.5 **Brindar acompañamiento a los Directores Regionales en el establecimiento de un plan de acción para definir acciones concretas de supervisión por parte de las jefaturas**

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

de oficinas locales, de manera que mantengan una constante rendición de cuentas sobre sus funcionarios a cargo. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 30 días hábiles) (Referencia: 2.4)

- 4.6 Establecer los instrumentos administrativos que correspondan** para regular la excesiva intervención de funcionarios de la DNCC en las labores de los Comités CEN-CINAI, estableciendo las sanciones que apliquen en caso de incumplimientos, o en caso de determinar acciones que inducen a error a uno o varios miembros de estos órganos colegiados. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 30 días hábiles) (Referencia: 2.3)
- 4.7 Brindar acompañamiento a los Directores Regionales en el establecimiento de instrumentos administrativos para regular el funcionamiento de los Comités CEN-CINAI**, que contemple temas como la falta de participación de los miembros en las sesiones ordinarias y extraordinarias, la celebración de sesiones presenciales, virtuales o híbridas, la evaluación de ofertas y adjudicaciones entre otros procesos de contratación pública, y la toma de acuerdos; en función de las competencias que la Ley les otorga. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 30 días hábiles) (Referencia: 2.1, 2.2)
- 4.8 Recordar por medio escrito y formal a todos los funcionarios de la DNCC**, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 8422 y el artículo 1, inciso 14) e) de su Reglamento N°32333, sobre el deber de probidad y el rechazo de dádivas, entre otros. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 10 días hábiles) (Referencia: 2.5)
- 4.9 Valorar el establecimiento de posibles responsabilidades** contra los funcionarios que podrían haber permitido la consecución de hechos que arriesgaran o materializaran el riesgo de daños al Erario Público y/o incurrieran en faltas a los deberes de Funcionario Público, según los hallazgos expuestos en este Informe; para lo cual deberá considerarse la instrucción de los órganos administrativos como en Derecho corresponda. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 40 días hábiles) (Referencia: Todo el informe)

## **AL ENCARGADO (A) DE LA UNIDAD DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE RECURSOS HUMANOS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI**

- 4.10 Advertir a los encargados de las Áreas de Gestión** de todas las Direcciones Regionales sobre el alcance de las funciones de los colaboradores de las áreas administrativas y operativas de cada Dirección y Oficina Local, respecto a las funciones y competencias que por ley les corresponde a los miembros de los Comités CEN-CINA; haciendo énfasis en aquellos puestos de los cuales dependen más dichos órganos colegiados. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 30 días hábiles) (Referencia: 2.2 , 2.3)

15 de marzo del 2023  
Informe DNCC-AI-SA-001-2023

## AL ENCARGADO (A) DE LA UNIDAD DE ASESORÍA LEGAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

**4.11 Analizar y asesorar al Jerarca por medio escrito, sobre la intervención desmedida** de las Técnicas Administrativas y otros funcionarios de otros niveles de gestión, **en la formalización de los Carteles de Licitación** para realizar compras de bienes y servicios; de manera que se respeten las credenciales administrativas de puesto y cargo, y no se permita la manipulación o alteración de estos documentos. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 15 días hábiles) (Referencia: 2.3)

## A LOS DIRECTORES REGIONALES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

**4.12 Establecer un plan de acción que involucre a cada una de las Oficinas Locales**, para que se reitere y capacite a sus funcionarios sobre los principios y cánones establecidos en el deber de probidad, principios éticos, transparencia y rendición de cuentas. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 30 días hábiles) (Referencia: 2.1)

**4.13 Establecer un plan de acción que involucre a cada una de las Oficinas Locales**, para que se reitere y capacite a sus funcionarios sobre los procedimientos de una contratación pública que garantizan igualdad de oportunidades, libre competencia y libre concurrencia. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 60 días hábiles) (Referencia: 2.1)

**4.14 Establecer un plan de acción** para definir acciones concretas de supervisión por parte de las jefaturas de oficinas locales, de manera que mantengan una constante rendición de cuentas sobre sus funcionarios a cargo. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 30 días hábiles) (Referencia: 2.4)

**4.15 Establecer los instrumentos administrativos para regular el funcionamiento de los Comités CEN-CINAI**, que contemple temas como la falta de participación de los miembros en las sesiones ordinarias y extraordinarias, la celebración de sesiones presenciales, virtuales o híbridas, la evaluación de ofertas y adjudicaciones entre otros procesos de contratación pública, y la toma de acuerdos; en función de las competencias que la Ley les otorga. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 30 días hábiles) (Referencia: 2.1, 2.2)

**4.16 Advertir a todas las jefaturas de las Oficinas Locales de sus regiones** sobre las obligaciones de conducir, planificar y controlar la gestión de los servicios que provee la DNCC en ese nivel local, y la necesidad de supervisar cada una de las actividades administrativas y de contratación que les corresponde liderar a los Comités CEN-CINAI. (Plazo de cumplimiento: no mayor a 20 días hábiles) (Referencia: 2.4)