

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

I. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO

Con base en lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno y en el *Plan de Trabajo Anual de la Auditoría Interna del 2016*, se planificó un **“Estudio sobre las transferencias realizadas al CENECOOP R.L. en los períodos del 2013 al 2015”**.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

1.2.1 Objetivo general

Fiscalizar la operación del Sistema de Control Interno en los recursos públicos transferidos al CENECOOP R.L.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Verificar el cumplimiento de normativa interna para el giro y control de la transferencia.
- b) Valorar el sistema de control interno para la administración, registro y control del uso de recursos públicos transferidos.
- c) Verificar el uso y destino de los recursos públicos transferidos para cumplir con el fin dispuesto en la ley.

1.3 NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO

Se analizó la gestión operativa en el INFOCOOP para cumplir con la transferencia de recursos públicos al CENECOOP R.L, se evaluó el control interno en el CENECOOP R.L. y se verificó el uso y destino de los importes justificados por el ente cooperativo.

No se revisó el impacto en el cumplimiento de las metas. Los resultados corresponden a la fecha de nuestras revisiones.

1.4 LIMITACIONES

No hubo limitaciones importantes que impidieran el desarrollo normal del estudio.

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

1.5 NORMATIVA APLICABLE

- Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP 4179 y sus reformas.
- Ley General de Control Interno 8292.
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.
- Ley y Reglamento de Contratación Administrativa 7494.
- Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (R-DC-119-2009).
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009).
- Normas de control interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos (N-1-2009-CO-DFOE).
- Normas Técnicas de presupuesto público (N-1-2012-DC-DFOE).
- Circular N°14298 – “Regulaciones sobre fiscalización y control de beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados”.
- Circular N°14299 – “Regulaciones sobre la fiscalización y el control de los beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados”.
- Circular N° 14300 – “Regulaciones aplicables a los sujetos privados que reciben partidas específicas y transferencias del Presupuesto Nacional, así como transferencias por beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, de entidades u órganos públicos; o que por disposición de ley, deben presentar su presupuesto para la aprobación de la Contraloría General de la República”.
- Manual para el giro de transferencias al CENECOOP RL, CONACOOOP, C.P.C.A. y programa de cooperativas escolares y juveniles. Gaceta No.6 del viernes 9 de enero del 2009.
- Normativa interna del CENECOOP R.L. facilitada por funcionarios del organismo cooperativo.
- Normas Internacionales de Información Financiera -NIIF-

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

1.6 METODOLOGÍA EMPLEADA

Se utilizó la “*Guía General para desarrollar estudios de auditoría*”, la cual se complementó con la elaboración y aplicación de pruebas de cumplimiento y analíticas.

II. ANTECEDENTES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL CENECOOP R.L.

2.1 ANTECEDENTES

El Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP R.L.), es un ente privado constituido como un Organismo Cooperativo que se rige por las políticas, normas y procedimientos aprobados por la Asamblea de Asociadas o por el Consejo de Administración, según sea el caso, en concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP 4179 y sus reformas.

Su principal objetivo es desarrollar programas de investigación, educación y capacitación en el campo cooperativo, para asociados, dirigentes, personal administrativo y trabajadores del movimiento cooperativo nacional e internacional y para personas que tengan relación con éste.

El artículo 9 del Estatuto Social dispone:

“El CENECOOP R.L. se constituye para cumplir los siguientes objetivos institucionales:

- a) *Desarrollar programas de investigación, educación y capacitación, así como servicios de asesoría y asistencia técnica, orientados al mejoramiento de la gestión empresarial en el campo cooperativo, para asociados, dirigentes, personal administrativo y trabajadores del Movimiento Cooperativo nacional e internacional, y personas que tengan relación con el mismo.*
- b) *Impulsar relaciones de cooperación y coordinación con las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, con el fin de aprovechar al máximo las oportunidades de investigación, educación, capacitación, asesoría y asistencia técnica para el Movimiento Cooperativo.*
- c) *Canalizar los recursos económicos y técnicos, tanto de fuentes internas como externas, hacia el campo de la investigación, educación y capacitación cooperativa, asesoría y asistencia técnica, para la consecución de sus fines y propósitos.*
- d) *Proporcionar los servicios de documentación e información para las cooperativas y sus asociados.*
- e) *Promover la integración de los programas de investigación, educación y capacitación del Movimiento Cooperativo”.*

La Asamblea de Representantes es la autoridad suprema del CENECOOP R.L y está constituida por representantes de las entidades asociadas.

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe FINAL de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

2.2 FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL CENECOOP, R.L

A. Transferencia de recursos públicos (Ley 7040)

El INFOCOOP transfiere recursos públicos al Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa R.L (CENECOOP R.L.) en cumplimiento del artículo 40.1 de la Ley 7040 del 25 de abril de 1986, que adicionó el artículo 185 a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP 4179, y dispuso lo siguiente:

*ARTÍCULO 185.- El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo deberá girar al Consejo Nacional de Cooperativas el monto correspondiente al 1.5% de su presupuesto de capital y operaciones, y un monto similar al Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa, como apoyo a los programas de educación, capacitación y transferencia de tecnología al movimiento cooperativo. Durante 1986 el aporte citado será de un 2%.
(Subrayado nuestro).*

B. Excedentes de organismos cooperativos (Leyes 4179 y 6839)

El artículo 80 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP 4179 y sus reformas, dispone:

*“Artículo 80.- Los excedentes deberán destinarse, por su orden, para constituir las reservas legales, la reserva de educación, la reserva de bienestar social y cualesquiera otras reservas establecidas en los estatutos; para cubrir las obligaciones provenientes de las cuotas de inversión; para pagar al CONACCOOP el dos por ciento (2%) de los excedentes, conforme con lo estipulado en el artículo 136 de esta ley; para pagar al CENECOOP hasta el dos y medio por ciento (2,5%) de los excedentes líquidos al cierre de cada ejercicio económico, porcentaje éste que, según el criterio del consejo de administración de cada cooperativa, podrá pagarse de la reserva de educación...”
(Subrayado nuestro).*

El Título II La Ley 6839 del 5 de enero de 1983 se refiere al CENECOOP, R.L:

“Artículo 9º.- Corresponderá al CENECOOP el porcentaje correspondiente de los excedentes obtenidos por cada cooperativa al cierre de cada ejercicio económico, según se establece en los artículos 80 y 82 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo Nº 6756 del 7 de mayo de 1982, así como las sumas que por concepto de donación le traspasen entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.”

“Artículo 11.- Todos los organismos cooperativos quedan obligados a pagar al CENECOOP una cuota fija de quinientos colones anuales. Pagarán, además, un 1% de los excedentes aquellos organismos cooperativos que tengan un excedente líquido de hasta ₡500.000; un 1,5% los organismos cooperativos que tengan excedentes de ₡500.001 hasta ₡1.500.000 y las que tengan un excedente superior a ₡1.500.000 pagarán el 2,5% de sus excedentes.

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

Los organismos cooperativos sujetos al porcentaje del 2,5% que tengan como asociados a no menos del 95% de sus trabajadores, podrán reservarse hasta el 40% de la suma que le corresponda al CENECOOP, para programas de educación cooperativa y de adiestramiento de sus asociados cooperativos, quienes mediante una organización propia, dispondrán del manejo y aplicación de tales fondos.

Los porcentajes por pagar al CENECOOP, a criterio de por lo menos dos terceras partes del Consejo de Administración, podrán ser deducidos de la reserva de Educación.

Las cooperativas de autogestión decidirán si contribuyen con los porcentajes de sus respectivos excedentes, según lo establece este artículo, o si destinan esos fondos según lo dispone el inciso a.4) del artículo 114 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, número 4179 del 22 de agosto de 1968 y sus reformas. (Reformado por Ley 6957 de 13 de marzo de 1984, artículo 9º; y adicionado artículo 2 por Ley 7053 de 9 de diciembre de 1986)."

III- NORMATIVA TÉCNICA Y JURÍDICA APLICABLE A LOS RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS

3.1 NATURALEZA DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS AL CENECOOP R.L

Para realizar el estudio esta Auditoría Interna partió de una interpretación jurídica sobre la naturaleza de los fondos que transfiere el INFOCOOP al CENECOOP, R.L, como criterio fundamental para determinar el alcance de las actuaciones del Instituto y del ente cooperativo en el manejo de fondos recibidos. Esa interpretación considera que los recursos que ingresan a las arcas del CENECOOP R.L. pierden la naturaleza de fondos públicos, porque se modifican sus condiciones para constituirse en fondos privados de origen público.

La Asesoría Jurídica del INFOCOOP profundiza en ese aspecto mediante oficio AJ 23-2017 del 3 de febrero del 2017, en los siguientes términos:

"...La Contraloría General de la República ya se ha pronunciado sobre la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa a los sujetos privados que administren fondos públicos, razón por la cual se transcribe la posición que se ha plasmado en el oficio 11132-2014 del 17 de octubre del 2014 y que reitera en el DCA-1202 del 27 de mayo de 2015, en los que señaló: ... /

Por su parte, el artículo 5 de nuestra Ley Orgánica regula un segundo escenario que refiere al caso en que a diferencia de los sujetos privados a los que se les reconoce su participación como custodios o administradores —por cualquier título— de actividades y fondos públicos (supuesto ya analizado del artículo 4), en este supuesto los sujetos privados actúan como receptores de beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna a partir de la liberación de obligaciones. De esta manera, desde el momento en que dichos fondos entran en las arcas del sujeto privado, éstos pierden su naturaleza de públicos para pasar a ser fondos privados. Sin embargo, en virtud de su origen, dichos recursos continúan estando sujetos al control y fiscalización potestativa de esta Contraloría General.

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe FINAL de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

Ahora bien, es preciso tener presente que tal y como lo ha señalado este órgano contralor, nuestra Ley Orgánica, para este supuesto, involucra una fiscalización sobre fondos que han ingresado al patrimonio privado de ese sujeto, pero que tuvo un origen público en lo que al beneficio se refiere. Por eso mismo persiste la posibilidad de control, pero éste no puede ejercerse en igualdad de condiciones como si se tratara de la fiscalización y control de fondos públicos. Esto vendría a desnaturalizar la voluntad del legislador que encontró que determinados sujetos privados pueden ayudar a la Administración Pública al cumplimiento de ciertos fines de carácter público y por ello decide transferirles ciertos recursos sin pedirles contraprestación alguna a cambio, con lo cual la naturaleza original de los recursos se transforma.

De tal suerte, que el alcance de la fiscalización que puede ejercer esta Contraloría General sobre dichos fondos, de acuerdo con lo dispuesto en la LOCGR, se restringe a un control de legalidad, contable y técnico, y en especial consiste en velar por el cumplimiento del destino legal, asignado al beneficio patrimonial o a la liberación de obligaciones. En este sentido, esta Contraloría General podrá fiscalizar el cumplimiento, por parte de los sujetos privados beneficiarios, de reglas elementales de lógica, justicia y conveniencia, para evitar abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos. .../

Cabe señalar, además, que en la actualidad, cuando los entes públicos transfieren presupuestariamente parte de sus fondos a una entidad privada, a esos fondos se les aplica la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, conforme lo dispone su artículo 1. Lo cual implica que la Administración no podría, entre otras disposiciones, girar transferencias hasta que el presupuesto de la entidad beneficiaria que las incorpore no haya sido aprobado. La Administración transferente debe velar porque esas obligaciones sean cumplidas, para lo cual debe tomar las providencias que sean del caso. Si hubiere una irregularidad, debe actuar conforme lo determina el artículo 7 de la Ley de la Contraloría y verificar lo dispuesto en el 117 en relación con el 110 y 111 de la Ley de Administración Financiera". (Subrayado nuestro).

Sobre los criterios emitidos por la Contraloría General de la República, se pueden mencionar los oficios N°06495 del 28 de junio del 2013 y oficio N°07391 del 27 de mayo del 2015, este último concluye lo siguiente:

"...De esta manera, desde el momento en que dichos fondos entran en las arcas del sujeto privado, éstos pierden su naturaleza de públicos para pasar a ser fondos privados. Sin embargo, en virtud de su origen, dichos recursos continúan estando sujetos al control y fiscalización potestativa de esta Contraloría General..."

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

Lo señalado por la Asesoría Jurídica y el ente contralor indica que el tratamiento institucional para este tipo de recursos transferidos debe modificarse, tanto para la gestión del ente beneficiario como para el control observado, porque son fondos privados, con la salvedad de que deben cumplir con el fin público de origen. La institución debe contemplar sanas prácticas como medidas de control que garanticen eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos transferidos, como son las normas públicas y privadas de conformidad con la naturaleza de los fondos.

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe FINAL de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

Conocido este criterio, se debe señalar que la Administración del INFOCOOP no lo ha incorporado dentro de su normativa técnica y legal aplicable, ni en regulaciones y controles para este tipo de transferencias, dada la falta de una interpretación adecuada sobre los fondos privados de origen público. Esta situación ha incidido en todo el proceso de fiscalización de los recursos transferidos, sobre todo en las etapas de planificación estratégica, planificación programática, operativa, presupuestaria, contratación y rendición de cuentas. (Ver recomendaciones 6.2.4, 6.2.6 y 6.2.7)

3.2 MANUAL PARA GIRAR TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL, AL CONACOOOP, A LA CPCA Y AL PROGRAMA DE COOPERATIVAS ESCOLARES Y JUVENILES

3.2.1 Observaciones generales

Entre las regulaciones para transferencias se cuenta con el “Manual para el giro de transferencias al CENECOOP R.L, CONACOOOP, CPCA y programa de cooperativas escolares y juveniles”, vigente desde 2009 y con una actualización no oficializada en el 2013, que en adelante se llamará el manual.

Este manual carece del instrumental sobre control necesario para verificar eficazmente el cumplimiento del fin público de este tipo de fondos y está diseñado para fiscalizar fondos públicos.

Las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), emitidas por la Contraloría General de República, disponen en el apartado 4.1 - “Actividades de control”, lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad...” (Subrayado nuestro).

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

La ausencia de actualizaciones periódicas al citado Manual impide que se analice adecuadamente la información y que se verifique el objetivo principal de la transferencia.

Esta herramienta como mecanismo de control ha perdido vigencia en el análisis y el giro de las transferencias.

(Ver recomendaciones 6.2.4, 6.2.5, 6.2.6 y 6.2.7)

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

3.2.2 Trámite interno de actualización, oficialización y divulgación de normativa

- A- Otro aspecto anteriormente señalado, es que el Manual se publicó en La Gaceta N° 6 del 9 de enero de 2009 y no se han publicado nuevas actualizaciones, no obstante, los esfuerzos del Área de Desarrollo Estratégico dado que se emitió una propuesta¹ dentro de la cual se observó la actualización de los nombres de las áreas, número de documentos a presentar, plazos y formularios, pero la misma nunca fue aprobada, oficializada, ni divulgada.

Aunque esa propuesta del manual no ha sido aprobada, se ha utilizado reiteradamente desde su actualización. En el 2013 y 2014 el Área de Desarrollo Estratégico en coordinación con la Dirección Ejecutiva, programó un “Taller sobre control interno, planificación y presupuesto para entidades receptoras de transferencias financieras del INFOCOOP”, donde se entregó un CD con el manual y documentación relacionada a los representantes de las diversas entidades que participaron en esa actividad.

Aparte de que no se ha oficializado, el manual propuesto presenta varias debilidades. Enfatiza en el giro de los recursos pero no amplía sobre el tema de los controles requeridos en el CENECOOP, R.L, ni en la fiscalización y verificaciones “in situ” por parte del INFOCOOP. Tampoco hace referencia a los criterios de calificación del ente receptor, o a los criterios para suspender o revocar la transferencia, entre otros.

- B- Esos requerimientos de control se establecen en diferentes normativas y regulaciones.

b.1 Ley General de Control Interno 8292, Artículo 15 – *Actividades de control:*

“... serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) *Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.*
- b) *Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes...”*

¹ Recibido en la Auditoría Interna del INFOCOOP mediante oficio DES - 372 del 02 de diciembre de 2013.

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

b.2 Normas de Control Interno para el Sector Público (R-CO-9-2009):

Norma 4.1 - "Actividades de Control":

"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales..."

Norma 4.2 - "Requisitos de las actividades de control":

"Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

e) Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.

f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos."

Y específicamente, la norma 4.5.3 sobre controles en fondos concedidos a sujetos privados:

"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los mecanismos necesarios para la asignación, el giro, el seguimiento y el control del uso de los fondos que la institución conceda a sujetos privados. Lo anterior, para asegurar el debido cumplimiento del destino legal y evitar abusos, desviaciones o errores en el empleo de tales fondos; todo lo cual deberá contemplarse en las regulaciones contractuales, convenios, acuerdos u otros instrumentos jurídicos que definan la relación entre la administración que concede y los sujetos privados. Al respecto, se debe considerar que esos fondos se utilicen conforme a criterios de legalidad, contables y técnicos, para lo cual, entre otros, deben verificarse los requisitos sobre la capacidad legal, administrativa y financiera, y sobre la aptitud técnica del sujeto privado; así también, para comprobar la correcta utilización y destino de todos los fondos que se les otorga, deben definirse los controles que se ejercerán y los informes periódicos que deberá rendir el sujeto privado. En todo caso, debe documentarse la gestión realizada por la institución que concede, con respecto a tales fondos por parte de los sujetos privados."
(Subrayado nuestro).

b.3 Por su parte, en Circulares N°s 14298, 14299 y 14300 de la Contraloría General de la República, se establecen lineamientos sobre transferencias de recursos públicos a entidades de naturaleza privada, y disponen, entre otros aspectos, regulaciones sobre fiscalización y control de los beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados.

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe FINAL de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

La finalidad de la normativa interna es complementar la normativa general y cualquiera otra reglamentación relacionada con las transferencias como la emitida por la Contraloría General de la República, de manera que su aplicación sea más efectiva.

Asimismo, conocemos que la Administración Activa inició un programa de actualización de procedimientos a nivel institucional que aún está en proceso y al no disponer de tales procedimientos o instrucciones precisas para fiscalizar y controlar los beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna otorgados a los sujetos privados, se observa incumplimiento de lo señalado en la normativa técnica y legal dispuesta por el ente contralor.

Los procedimientos formales debidamente documentados y divulgados permiten garantizar el cumplimiento adecuado del sistema de control interno y previenen situaciones que puedan ocasionar el desvío de los objetivos establecidos.

Al no contar con documentos debidamente actualizados, oficializados y divulgados no se garantiza el cumplimiento del sistema de control interno y no se prioriza en el diseño y actualización de procedimientos formales para desarrollar la fiscalización y el control de los beneficios patrimoniales. Por tanto, la Administración activa podría no brindar seguridad razonable sobre el uso y destino de los recursos transferidos y del proceso de seguimiento, para una adecuada planificación institucional que se vincule con el Plan Estratégico, con el Plan Operativo, el Presupuesto, la rendición de cuentas y el cumplimiento de objetivos del Instituto.

(Ver recomendaciones 6.2.4, 6.2.5, 6.2.6 y 6.2.7)

3.3 IDONEIDAD PARA ADMINISTRAR FONDOS PÚBLICOS

Entre la documentación facilitada tanto en el Departamento de Desarrollo Estratégico como en la Dirección Ejecutiva, no se obtuvo evidencia de documentos referentes a la calificación de idoneidad del CENECOOP R.L para recibir fondos públicos transferidos por el INFOCOOP. Tampoco se hace referencia al área de la Administración Activa que le corresponde valorar y emitir dicha calificación, conforme a criterios técnicos y legales previamente aprobados y publicados.

- A. Lineamientos emitidos por la Contraloría General de la República en circulares 14298, 14299 y 14300 sobre idoneidad para recibir y administrar recursos públicos por parte de entidades jurídicas de naturaleza privada:

Circular N°14298 - Regulaciones sobre fiscalización y control de beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados:

"...Los servidores del Ministerio concedente de beneficios patrimoniales a sujetos privados, deberán cumplir al menos, con lo siguiente: a) Verificar que el sujeto pasivo cuente con la calificación de idoneidad al día, emitida por el ente u órgano competente, así como el cumplimiento de los requisitos indicados en los puntos I, II y la presentación de informes indicada en el punto III de esta circular..."

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe FINAL de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

Circular N° 14300: Regulaciones aplicables a los sujetos privados¹ que reciben partidas específicas y transferencias del Presupuesto Nacional, así como transferencias por beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, de entidades u órganos públicos; o que por disposición de ley, deben presentar su presupuesto para la aprobación de la Contraloría General de la República.

“... 2. Los sujetos privados también estarán sometidos a lo que establecen las circulares Nos. 14298 y 14299 de esta misma fecha, de las cuales se les remite un ejemplar.”

- B. Norma 4.5.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) sobre aptitud técnica del sujeto privado:

“Controles sobre fondos concedidos a sujetos privados”:

.... “Lo anterior, para asegurar el debido cumplimiento del destino legal y evitar abusos, desviaciones o errores en el empleo de tales fondos; todo lo cual deberá contemplarse en las regulaciones contractuales, convenios, acuerdos u otros instrumentos jurídicos que definan la relación entre la administración que concede y los sujetos privados. Al respecto, se debe considerar que esos fondos se utilicen conforme a criterios de legalidad, contables y técnicos, para lo cual, entre otros, deben verificarse los requisitos sobre la capacidad legal, administrativa y financiera, y sobre la aptitud técnica del sujeto privado.”

- C. Oficio de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP AJ 023-2017, donde transcribe normativa sobre el tipo de idoneidad que deberá exigirse a los sujetos privados:

“(..) puede exigir, dentro de un marco de razonabilidad, proporcionalidad, lógica, conveniencia (principios constitucionales que le resultan aplicables a ella misma) que esos recursos privados de origen público sean utilizados por sujetos de ciertas características, en determinadas condiciones mínimas y bajo la aplicación de ciertos principios de sana administración de recursos, que ella misma deberá delimitar. / No puede esta Contraloría General delimitarle a la Administración las condiciones, requisitos ni principios que debe exigir; porque esto depende de la justificación legal que hay de por medio, los fines involucrados y los riesgos presentes. / Esa delimitación es entonces deber de la Administración que concede los beneficios, la que también debe definir –en el mismo marco de razonabilidad, proporcionalidad, lógica y conveniencia- hasta dónde puede utilizar mecanismos para corroborar que el fin perseguido se cumplió, sin perder de vista que una vez que los recursos ingresan al patrimonio del sujeto privado, éstos se convierten en fondos privados.”

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

El INFOCOOP no cuenta con criterios técnicos sobre idoneidad, ni hay claridad sobre requisitos de idoneidad, condiciones y trámites para suspender o revocar la transferencia. En vista de que en el INFOCOOP no se ha delimitado normativa interna, instrumentos y herramientas para calificar la idoneidad del CENECOOP R.L., que permita definir, oficializar y aplicar criterios técnicos y legales para otorgar, suspender o revocar la transferencia a entes receptores de fondos públicos, no es posible detectar o conocer oportunamente si se dan hechos relevantes en la Administración del CENECOOP R.L., que incidan negativamente en el cumplimiento del fin público dispuesto.

(Ver recomendación 6.2.5)

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

IV. SISTEMA DE CONTROL INTERNO PARA ADMINISTRAR, REGISTRAR Y CONTROLAR RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS

Se evaluó la operación del Sistema de Control Interno en el proceso de transferencias de recursos públicos y se determinaron las siguientes situaciones.

4.1. PERSONAL ASIGNADO AL TRÁMITE DE TRANSFERENCIAS

Se aplicaron cuestionarios de control interno y se determinó que en el Departamento de Desarrollo Estratégico solo hay una persona designada para las actividades de transferencia de recursos públicos a entes beneficiarios.

Al respecto, la Gerente del Departamento de Desarrollo Estratégico indicó:

“Guiselle Monge está capacitada para hacer el análisis. En este momento solo ella. Ante una ausencia de dicha funcionaria se estaría en problemas”.

En relación con lo señalado, las Normas de Control Interno para el Sector Público, específicamente la N° 2.5.4, consigna:

Rotación de labores. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias deben procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida.

SINTESIS DEL HALLAZGO

Además de la experiencia y conocimientos de la funcionaria encargada de las gestiones sobre transferencias, es necesario el entrenamiento de otro funcionario del Departamento de Desarrollo Estratégico para que desarrolle las destrezas necesarias sobre dicho tema, de manera que pueda cubrir eventuales ausencias y que el proceso de transferencias no se vea interrumpido.

(Ver recomendación 6.2.9)

4.2. PLAZOS PARA REALIZAR TRÁMITES SEGÚN EL MANUAL DE TRANSFERENCIAS

El “Manual para el giro de transferencias al CENECOOP R.L, CONACCOOP, CPCA y programa de cooperativas escolares y juveniles” vigente, establece plazos para entregar documentos presupuestarios por parte del CENECOOP R.L y para trámites internos que el INFOCOOP debe realizar en relación con los citados documentos.

No obstante lo anterior, se determinaron las siguientes situaciones sobre incumplimientos, tanto por parte del CENECOOP R.L como del INFOCOOP.

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

A. PERÍODO 2013

Incumplimiento de plazos a lo interno del INFOCOOP

- El informe de Liquidación Anual del CENECOOP RL debió trasladarse por parte de la Dirección Ejecutiva del INFOCOOP antes de finalizar enero, para análisis del Departamento de Desarrollo Estratégico; no obstante, en esa área se recibió hasta el 18 de febrero. A pesar de ello, en ese Departamento se analizó y se envió a la Subdirección dentro del plazo que le correspondía.
- La Modificación de Presupuesto 1-2013 fue aprobada en Sesión del Consejo de Administración del CENECOOP RL N° 753 del 10/12/2013 y se trasladó al INFOCOOP mediante oficio GE #384 del 12-12-2013. Dicho documento se recibió en la Dirección Ejecutiva del Instituto en esa misma fecha y se recibió en el Departamento de Desarrollo Estratégico el 12/12/2013, donde se emitió el oficio DES 389 del 20/12/2013 con el análisis del documento.

Finalmente, mediante oficio DE N°10-2014 del 06/01/2014 la Dirección Ejecutiva comunicó al CENECOOP R.L. su aprobación, pero fuera del período presupuestario de 2013.

Incumplimiento de plazos en INFOCOOP ante CENECOOP R.L

- La aprobación de la Liquidación Anual por parte de la Dirección Ejecutiva debió comunicarse al CENECOOP R.L, dentro de las dos primeras semanas de marzo, no obstante, fue comunicado hasta el 8 de abril del 2013.

B. PERÍODO 2014

Incumplimiento de plazos a lo interno del INFOCOOP

- Respecto del Presupuesto Ordinario del CENECOOP R.L, la Dirección Ejecutiva debió comunicar su aprobación al área de Desarrollo Estratégico antes de finalizar diciembre del 2013; no obstante, se recibió en ese Departamento hasta el 13 de enero del 2014.
- La Dirección Ejecutiva debió remitir la Modificación de Presupuesto 1-2013 del CENECOOP R.L al área de Desarrollo Estratégico, dentro de los primeros cinco días hábiles después de recibir el documento; es decir, a más tardar el 10 de noviembre del 2013. Sin embargo, se observó recibida en esa instancia hasta el 14 de noviembre de 2013.

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

C. PERÍODO 2015

Incumplimiento de plazos en INFOCOOP ante CENECOOP R.L

- La aprobación del presupuesto del próximo año se debió notificar al CENECOOP R.L antes de finalizar diciembre 2014; no obstante, la notificación se recibió en ese organismo cooperativo el 5 de enero del 2015.

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

El desconocimiento de los plazos exactos en que se deben cumplir ciertos trámites presupuestarios, provoca incumplimiento de lo que determina el “Manual para el giro de transferencias al CENECOOP R.L, CONACOOOP, CPCA y programa de cooperativas escolares y juveniles”, e impide realizar eficientemente el análisis y el giro oportuno de los recursos que debe transferir el INFOCOOP al CENECOOP R.L.

(Ver recomendaciones 6.1, 6.2.4 y 6.2.7)

4.3. IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS ASOCIADOS A LAS TRANSFERENCIAS

Como resultado de la aplicación de cuestionarios de control interno, se determinó que en el INFOCOOP no se han identificado riesgos en relación con el tema de las transferencias.

Dicha situación se corroboró en el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), porque el tema no se incluyó dentro de las actividades de identificación, análisis, evaluación y revisión de riesgos.

Las *Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)*” (D-3-2005-CO-DFOE), aprobadas por la Contraloría General de la República mediante resolución R-CO-64-2005 del 1º de julio de 2005 y publicadas en La Gaceta N° 134 del 12 de julio de 2005, establecen la necesidad de determinar los riesgos institucionales de manera que se puedan mitigar para una adecuada toma de decisiones.

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

En caso de que se materialicen riesgos se podría afectar el logro de los objetivos propuestos para los fondos públicos transferidos.

(Ver recomendación 6.2.8)

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

4.4 VERIFICACIONES “IN SITU” POR PARTE DE FUNCIONARIOS DEL INFOCOOP

Como resultado de la aplicación de cuestionarios de control interno, se determinó que funcionarios del INFOCOOP no realizan visitas al CENECOOP R.L para verificar el uso y destino de los recursos que se les transfieren. En el Departamento de Desarrollo Estratégico se limitan a revisar los diferentes informes que emite el ente cooperativo.

Por ejemplo, no se realiza el control en la ejecución de los gastos que se cargan a la transferencia en la fecha efectiva del giro, conforme lo comentó la Asesora Estratégica a cargo del proceso de transferencias, quien señaló que *“por no hacer función de campo esas cosas no se determinan”*.

La Gerente de ese Departamento informó —para una verificación recomendable—, que *“ella planteó como un equipo de trabajo para que tanto personal del CENECOOP R.L y personal del INFOCOOP realizaran evaluaciones en conjunto. Lo ideal es hacer evaluaciones coordinadas entre ambas instituciones”*.

El artículo 6 de la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República* señala:

“ALCANCE DEL CONTROL SOBRE FONDOS Y ACTIVIDADES PRIVADOS

En materia de su competencia constitucional y legal, el control sobre los fondos y actividades privados a que se refiere esta Ley, será de legalidad, contable y técnico y en especial velará por el cumplimiento del destino legal, asignado al beneficio patrimonial o a la liberación de obligaciones...”

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

***La ausencia de coordinación a lo interno de la Administración Activa del INFOCOOP y la carencia de alguna directriz sobre verificaciones en el CENECOOP, R.L, no ha permitido evaluar en forma concreta los recursos transferidos por la Administración. Tales verificaciones deben realizarse independientemente de los estudios que realice la Auditoría Interna del INFOCOOP.
(Ver recomendaciones 6.2.2 y 6.2.5)***

4.5 INFORMES SOBRE ACTIVIDADES DEL CENECOOP R.L PARA OTROS DEPARTAMENTOS DEL INFOCOOP

Las evaluaciones de los informes del CENECOOP R.L que realiza el Departamento de Desarrollo Estratégico, se envían a la Dirección Ejecutiva del INFOCOOP para su respectivo trámite; no obstante, tales evaluaciones no se envían a conocimiento del Departamento de Educación y Capacitación Cooperativa del INFOCOOP; dependencia que realiza labores similares dentro del instituto.

Al respecto, la Asesora Estratégica a cargo del proceso de transferencias considera que se debe enviar información al Gerente de ese Departamento, y señaló: *“En lo que se refiere a informes de las transferencias del CENECOOP R.L y MEP, se había recomendado enviar copia a Randall Pacheco pero desconoce si se hace”*.

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

Es importante mencionar, que en la “Actividad 2” del Manual de Transferencias vigente se consigna que la documentación se emite para la Dirección Ejecutiva, con copia al “Macroproceso de Fomento para su información”. Actualmente, las funciones de capacitación de aquel Macroproceso se realizan en el Departamento de Educación y Capacitación.

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

El Departamento de Educación y Capacitación del INFOCOOP debe conocer los alcances de los informes que emite el CENECOOP R.L; sobre todo en lo que se refiere a las actividades académicas que desarrolla, con el fin de que conozcan aquellas áreas en las que ese Centro estaría dando apoyo y evitar duplicidades, lo cual permitiría reorientar esfuerzos hacia otras zonas o áreas del conocimiento.

Asimismo, conviene que otras áreas del INFOCOOP como Promoción Cooperativa, Financiamiento, Asistencia Técnica y Comunicación e Imagen, conozcan sobre los planes de trabajo de los entes que reciben transferencias de fondos públicos, para coordinar actividades conjuntas eventualmente, o bien, para informar a los cooperativistas.

(Ver recomendaciones apartado 6.2.5)

4.6 SISTEMA INTEGRADO DE ACTIVIDAD CONTRACTUAL -SIAC-

Se determinó que a la fecha de este análisis la administración del CENECOOP R.L no ha incluido información en el Sistema Integrado de Actividad Contractual -SIAC-.

En el pasado, colaboradores del CENECOOP R.L realizaron gestiones ante la Contraloría General de la República para aclarar si les corresponde o no incluir información en dicho sistema; no obstante, indicaron que aún no reciben respuesta formal del Órgano Contralor.

Mediante oficio AF 360-2013 del 4 de junio de 2013, el exgerente del Área Administrativa Financiera del INFOCOOP remitió al entonces Director Ejecutivo, criterio técnico sobre la información que debe registrar el CENECOOP R.L en el SIAC:

“...Asimismo, el INFOCOOP en acatamiento de lo que dicta la Ley N°8292, debe establecer un procedimiento de aseguramiento de la calidad de la información que el CENECOOP, R.L. registre en el SIAC, todo lo cual deberá incorporarse al Manual para el giro de transferencias.

Se sugiere a la Dirección Ejecutiva instruir lo correspondiente, con el propósito de adecuar el “Manual para el giro de transferencias (CONACOOOP, CENECOOP, R.L, C.P.C.A. y Programa de Cooperativas Escolares y Juveniles)”, a la nueva realidad que se deberá observar en las transferencias al CENECOOP, R.L.”

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

En oficio ADM #014-03-14 del 6 de marzo de 2014, del anterior Gerente del CENECOOP, R.L, se informó al entonces Gerente Administrativo Financiero del INFOCOOP lo siguiente:

“... De acuerdo a lo que establece la Resolución D-4-2005-CO-DDI, Directrices para el registro, la validación y el uso de información sobre la actividad contractual desplegada por los sujetos pasivos del control y la fiscalización de la Contraloría General de la República en el alcance 10 en lo que interesa:

Los sujetos privados referidos deberán registrar únicamente la información de actividad contractual de aquellos procedimientos de compra cuyo monto individualmente iguale o supere el límite máximo previsto para contratación directa en las instituciones ubicadas en el estrato h, según lo contemplado en la resolución de la Contraloría General del República emitida con base en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494.

Manifiesto que el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa, CENECOOP, R.L de acuerdo a los Límites Generales de Contratación Administrativa año 2014, no supera los ¢5.450.000 (cinco millones cuatrocientos cincuenta mil exactos) para contratación directa, por cuanto no procede el registro de información en el SIAC (sic). No omito manifestarle que cuando este límite sea superado, se procederá al cumplimiento de esta resolución.”

Al respecto, conviene precisar si efectivamente el CENECOOP R.L se ha ubicado en el estrato “h” conforme al monto presupuestario de cada año y que para el 2015 la contratación directa a registrar en el SIAC haya sido la que supera los ¢5.450.000.

Por ejemplo, entendemos que CENECOOP, R.L anualmente realiza actividades de capacitación con participaciones masivas como el CAMPAMENTO NACIONAL LIDERES EN ACCION, conformado por seis grupos de hasta 50 participantes cada uno, costeados por tres días alimentación, hospedaje, transporte, servicios profesionales, materiales y suministros, camisetas y otros.

En ese caso, el importe total de la actividad de capacitación llegaría a superar el monto límite establecido, y por ende, se debe registrar en el SIAC.

Inclusive, como hecho posterior, mediante oficio 03477 del 21 de marzo de 2017 de la Contraloría General de la República, se informó al Gerente General del CENECOOP R.L lo siguiente:

“...Hemos recibido el oficio GE #055-2-17 de fecha 28 de febrero del año en curso mediante el cual da respuesta a nuestro oficio 2216 (DGA-USI-0049) relacionado con el monitoreo sobre el registro de la actividad contractual y en el que se determinó que esa institución no presenta registros en el SIAC.../ Al respecto y considerando la justificación brindada, se da como concluido el monitoreo para los años 2015 y 2016, en el entendido de que deberán incorporar en el sistema aquellos procedimientos que igualen o superen los montos máximos establecidos de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa N° 7494...”

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

Las directrices para el registro, validación y uso de la información sobre la actividad contractual desplegada por los sujetos pasivos del control y la fiscalización de la Contraloría General de la República, (D-4-2005-CO-DDI)-R-CO-66-2007, disponen lo siguiente en el apartado del *Alcance*:

“...1.1. Las directrices contenidas en esta resolución son de aplicación obligatoria para todos los sujetos pasivos del control y la fiscalización de la Contraloría General de la República (en adelante CGR).” (Subrayado nuestro)

Asimismo, en el punto 10 referido a “*Sujetos pasivos privados que deben registrar*”, señala:

*“...Los sujetos pasivos privados que se encuentran en la obligación de acatar estas directrices son los siguientes: ...**CENTRO DE ESTUDIOS Y CAPACITACION COOPERATIVA R.L.**... Los sujetos privados referidos deberán registrar únicamente la información de actividad contractual de aquellos procedimientos de compra cuyo monto individualmente iguale o supere el límite máximo previsto para contratación directa en las instituciones ubicadas en el estrato h, según lo contemplado en la resolución de la Contraloría General de la República emitida con base en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494, la cual se encuentra disponible en la página WEB de esta Contraloría General”.*
(Subrayados nuestros)

SÍNTESIS DEL HALLAZGO

La falta de claridad sobre los mecanismos de control que le aplican al CENECOOP R.L, en razón de la naturaleza e interpretación de los fondos privados de origen público —tema desarrollado en el apartado 3.1 de este informe—, incide eventualmente en el cumplimiento de información que requieren las instancias reguladoras.

(Ver recomendaciones apartado 6.2.5)

4.7 SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES EN INFORMES SOBRE CENECOOP, R.L

4.7.1 Informe A.I. 108-2011 de la Auditoría Interna del INFOCOOP

Mediante oficio A.I 108-2011 de mayo 2011, se remitió al CENECOOP R.L el informe final denominado: ***GASTOS RECONOCIDOS AL CENECOOP R.L CON RECURSOS PÚBLICOS EN EL II SEMESTRE DEL 2009***, donde destaca la siguiente recomendación que mantiene vigencia, excepto lo referido a las cargas parafiscales:

A LA JUNTA DIRECTIVA DEL INFOCOOP

7.2 Instruir a la Administración para que se programen revisiones periódicas para verificar el uso correcto de los recursos que administra CENECOOP R.L., tanto del 2.5% de la carga parafiscal (artículo 80), como de la transferencia de fondos según artículo 185; ambos de la Ley 4179 y sus reformas.

De conformidad con la documentación facilitada, se determinó que la recomendación se encuentra pendiente de ejecutar.

(Ver recomendación 6.2.10)

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para INFOCOOP)

4.7.2 Informe 56/98 de la Contraloría General del República

En informe No. 56/98 del 9 de julio de 1998, el órgano contralor emitió la siguiente disposición para acatar en el INFOCOOP:

“A la Dirección Ejecutiva

a) Tomar las medidas necesarias para que se asigne a alguna unidad administrativa, la responsabilidad de programar y ejecutar revisiones periódicas sobre las transferencias al CENECOOP, R.L. y al CONACOOOP, con el propósito de verificar en el campo los controles establecidos por dichos entes cooperativos y el correcto uso de dichos recursos. Lo anterior sin detrimento de las verificaciones que debe llevar a cabo sobre el particular, la Auditoría Interna de ese Instituto, como parte de sus programas de trabajo. Ver comentario 3.4.1.”

(Destacados nuestros)

En respuesta, el Director Ejecutivo del INFOCOOP remitió a la Contraloría General de la República el oficio DE 503-98 del 20-08-1998, donde señaló lo siguiente:

“1. En cuanto a la disposición a), me permito señalar que el Departamento de Planificación es la unidad asignada por este Despacho no solo para revisar el Plan Anual Operativo de cada entidad, sino también para realizar los estudios “in situ”, sobre la ejecución de los planes; asimismo sobre la verificación de controles y el correcto uso de los recursos provenientes de las transferencias. Ese Departamento en su programación anual debe contemplar esos estudios y se le dará apoyo en esta labor específica, con un funcionario técnico con experiencia y formación en auditoría”.

Al respecto, mediante oficio DE#358-2010 de marzo del 2010, la Dirección Ejecutiva trasladó a la Auditoría Interna copia del oficio PDE#64-2010 del Área de Desarrollo Estratégico, donde emiten razonamiento sobre la separación de funciones incompatibles, en los siguientes términos:

“...reiteramos que ese Proceso no es el área competente para la realización de auditorías Administrativas. Reiteramos además nuestra mejor disposición para mejorar en las acciones que no competen y llevar un mayor control de la calidad y veracidad de la información presentada en los planes, documentos presupuestarios y de liquidación que revisa nuestra área y según se solicitó en el PDE# 157 con el personal necesario (equipo multidisciplinario) nos comprometemos a realizar visitas de campo a todos los entes sujetos de transferencia, para verificar in situ el cumplimiento efectivo de los planes aprobados por el INFOCOOP”.

De conformidad con la documentación facilitada, se determinó que la disposición del órgano contralor se encuentra pendiente de ejecutar.

(Ver recomendación 6.2.10)

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

V. CONCLUSIONES

- 1) De conformidad con el alcance del estudio y las pruebas realizadas, el CENECOOP R.L cumple con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP 4179, con su apoyo a los programas de educación, capacitación y transferencia de tecnología al movimiento cooperativo.

No obstante, se determinó que las debilidades detectadas por esta Auditoría Interna en la operación del Sistema de Control Interno del CENECOOP R.L, afectan la eficiencia en la gestión para alcanzar el fin asignado.

- 2) La Administración Activa del INFOCOOP no tiene claridad sobre la normativa técnica y legal que se debe aplicar a la transferencia de recursos públicos, dada la naturaleza de los mismos.
- 3) El *“Manual para el giro de transferencias del INFOCOOP al CENECOOP R.L, CONACOOOP, CPCA y programa de cooperativas escolares y juveniles”*, carece de información relevante y actualizada necesaria para su eficaz aplicación, que permita el adecuado cumplimiento del objetivo para el cual fue diseñado.
- 4) El INFOCOOP no dispone de políticas y directrices que incorporen la temática de idoneidad de los entes receptores de recursos públicos, con un detalle sobre criterios técnicos y legales para transferir, suspender o revocar recursos públicos a dichos entes.
- 5) En el Departamento de Desarrollo Estratégico del INFOCOOP sólo hay una funcionaria asignada a las diferentes actividades del proceso de transferencia de recursos públicos a los entes receptores.
- 6) En el INFOCOOP no se han identificado riesgos operativos en relación con el tema de transferencia de recursos públicos a entes receptores, lo cual podría perjudicar el logro de los objetivos propuestos.
- 7) Los informes que emite el CENECOOP R.L y que analiza el Departamento de Desarrollo Estratégico del INFOCOOP, no se elevan a conocimiento de otras áreas institucionales cuyas actividades se relacionan con procesos de capacitación, de acompañamiento y de asistencia técnica.
- 8) Se observó incumplimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna del INFOCOOP y de disposiciones de la Contraloría General del República, relacionadas con el CENECOOP, R.L.

ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

VI. RECOMENDACIONES

6.1 PARA LA JUNTA DIRECTIVA

- 6.1.1 Instruir a la Dirección Ejecutiva para que se cumplan los plazos establecidos en el *Manual para el giro de transferencias al CENECOOP R.L, CONACCOOP, CPCA y programa de cooperativas escolares y juveniles*”, en lo que al trámite de documentos presupuestarios se refiere.

6.2 PARA LA DIRECCIÓN EJECUTIVA

- 6.2.1 Elevar a conocimiento y aprobación de la Junta Directiva la nueva normativa interna que se elabore en relación con transferencia de recursos públicos a entes receptores.
- 6.2.2 Definir con la Asesoría Jurídica, los departamentos encargados de verificar “in situ” y de manera periódica el uso y destino de los recursos públicos que se transfieren al CENECOOP R.L y a los demás entes receptores, con el fin de asegurar su correcto uso y resguardo.
- 6.2.3 Instruir la elaboración de un Cronograma con plazos para atender las recomendaciones del presente informe, con el nombre de los funcionarios responsables de cada trámite. Remitir una copia a la Auditoría Interna para efectos del proceso de seguimiento, e informar sobre las acciones que se adoptarán dentro de las dos semanas posteriores a la presentación del informe final de auditoría.

Instruir a la Gerente del Área de Desarrollo Estratégico para atender las siguientes recomendaciones:

- 6.2.4 Actualizar y elaborar normativa interna para fiscalizar y controlar los beneficios patrimoniales —específicamente en cuanto a políticas, directrices, metodología, manual de procedimientos y seguimiento, y su incorporación dentro de la Planificación Institucional y la Rendición de Cuentas—, referida a la interpretación correcta de fondos privados de origen público en el caso concreto de CENECOOP, R.L, conforme al oficio de la Asesoría Jurídica en oficio AJ-23-2017.

En el caso de los demás entes a los que se les transfieren recursos públicos, analizar eventuales implicaciones técnicas y legales conforme a ese mismo criterio.

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

6.2.5 Las políticas, directrices y procedimientos que se elaboren y actualicen referidos al giro, fiscalización y control de los beneficios patrimoniales, —en cumplimiento de la norma 4.5.3 de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)—, deben observar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Separar el Manual por tipo de transferencia para cada ente, conforme a la naturaleza de los fondos públicos y fondos privados de origen público. Lo anterior por cuanto se observa que existen algunas diferencias en cuanto a su uso y control.
- b. Incorporar un apartado con definiciones, que contenga conceptos relevantes para un mayor entendimiento del Manual.
- c. Incluir un apartado que aclare la normativa técnica, legal y presupuestaria que aplica para cada una de las transferencias que realiza el INFOCOOP, según los entes beneficiarios:
 - i. Utilizar fondos conforme a criterios de legalidad, contables y técnicos.
 - ii. Cumplimiento del destino legal y de la finalidad de interés público para evitar abusos, desviaciones o errores en el empleo.
 - iii. Cumplimiento de reglas elementales de la lógica, justicia y conveniencia.
 - iv. Control sobre el uso y el destino de esos beneficios.
- d. Definir los mecanismos de fiscalización que se deben considerar en el INFOCOOP para cumplir con los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en cuanto a la asignación, giro, seguimiento, control de uso y destino de los recursos.
- e. Incorporar las áreas encargadas de verificar el uso y destino de los recursos transferidos, delimitando sus responsabilidades.
- f. Incorporar un apartado que desarrolle el tema de la “idoneidad”, de manera que se pueda valorar en forma periódica qué tan adecuado o apropiado está siendo un ente para recibir dineros provenientes de las transferencias.

Dicho apartado debería incluir las áreas responsables de las calificaciones, así como los criterios, regulaciones y requisitos sobre los cuales se basan para emitirlos, en relación con la capacidad legal, técnica y financiera, y sobre la aptitud técnica del sujeto privado receptor de la transferencia.

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

- g. Contemplar las regulaciones contractuales, convenios, acuerdos u otros instrumentos jurídicos que definan la relación entre INFOCOOP y los sujetos que reciben las transferencias.
- h. Incorporar los funcionarios responsables de las diferentes etapas, en relación con la asignación, el giro, seguimiento y control del uso de los recursos transferidos, así como la verificación del cumplimiento por parte del sujeto privado, de los instrumentos de control que le correspondan de acuerdo con el ordenamiento jurídico y de la finalidad para la cual se destinaron los recursos.
- i. Señalar las modificaciones presupuestarias que se permite realizar durante el año y la fecha límite para su entrega.
- j. Estandarizar los flujogramas de cada una de las actividades que se observan en el Manual, de manera que se ajusten a los utilizados a nivel institucional.
- k. En caso de diferencias significativas entre el cumplimiento presupuestario y el avance de metas, especificar a nivel del Manual las acciones que debe establecer el INFOCOOP para que sean acatadas por parte del ente receptor de las transferencias.
- l. Uniformar las fechas de los desembolsos de recursos para los diferentes entes receptores.
- m. Definir las entidades a las cuales se transfieren recursos públicos y que por normativa se les exige mantener actualizado el SIAC y el SIPP de la Contraloría General de la República.
- n. Incorporar la obligación de presentar “Informes de gestión” por parte de los entes receptores de transferencias.
- o. Las versiones y actualizaciones que se hacen al Manual deben quedar indicadas en el cuerpo del documento.
- p. Definir la estructuración de expedientes y documentos que respaldan las gestiones realizadas por parte de los funcionarios responsables.
- q. Definir aquellas áreas del INFOCOOP que deben recibir copias de los informes sobre transferencias que emiten los diferentes entes receptores y de los que desarrolla el INFOCOOP, con el objetivo de que conozcan los planes de trabajo de tales entes y coordinar eventualmente actividades conjuntas.

**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

- 6.2.6 Elevar a conocimiento y aprobación de la Dirección Ejecutiva la nueva normativa interna que se elabore, en relación con transferencias de recursos públicos a entes receptores.
- 6.2.7 Continuar con los talleres de divulgación y refrescamiento de normativa interna actualizada, con participación de los entes que reciben fondos del INFOCOOP.
- 6.2.8 Desarrollar dentro del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, las etapas que correspondan sobre las transferencias que se realizan a entes cooperativos, considerando la naturaleza que adquieren los fondos.
- 6.2.9 Elaborar un programa de entrenamiento para que otro funcionario del Área de Desarrollo Estratégico desarrolle las destrezas necesarias, en relación con todo el proceso de transferencias de recursos públicos a entes receptores.
- 6.2.10 Implementar un adecuado sistema de seguimiento para atender las recomendaciones de la Auditoría Interna en el informe AI 108-2011 de mayo 2011 y lo dispuesto por la Contraloría General de la República en el Informe 58/98, referidos a la responsabilidad de programar y ejecutar revisiones periódicas de las transferencias de recursos públicos, con el propósito de verificar en el campo los controles establecidos y el correcto uso de dichos recursos.

FINALMENTE, ES IMPORTANTE RECORDAR LAS SIGUIENTES DISPOSICIONES

- a) Artículo 10 de la Ley General de Control Interno: *“Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento.*
 - b) Artículo 18 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos: *“El control interno será responsabilidad de la máxima autoridad de cada dependencia. En los procesos donde participen dependencias diferentes, cada una será responsable de los subprocesos o actividades que le correspondan...”*
 - c) Dado el carácter a posteriori de sus revisiones, esta Auditoría Interna se reserva el derecho de una evaluación posterior.
-

**INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO
AUDITORIA INTERNA**



**ESTUDIO SOBRE TRANSFERENCIAS AL CENECOOP RL (LEY 7040)
EN LOS PERÍODOS DEL 2013 AL 2015**

(Informe **FINAL** de auditoría AI 102-2017 para **INFOCOOP**)

AUDITORES ASIGNADOS AL ESTUDIO

REVISADO

LIC. MARIO CHAVES CERDAS
LICDA GRACE BARAHONA VARGAS
AUDITORES ASISTENTES

LIC. ALEJANDRO ORTEGA CALDERON
AUDITOR SUPERVISOR

REVISADO Y APROBADO

LIC. GUILLERMO CALDERON TORRES
AUDITOR INTERNO

MCHC/GBV/AOC/GCT/JCV