

Informe Final

Informe No.:	AI 011-2023	Fecha:	19-01-2023
Detalle:	Estudio Especial del Proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP		
Dirigido a:	Director Ejecutivo - Dr. Alejandro Ortega Calderón		
Período auditado:	Periodos 2017- 2019		

<i>Junta Directiva</i>		<i>Formato</i>	<i>Administración</i>		<i>Formato</i>
Junta Directiva	Copia	Digital	Subdirección Ejecutiva	Copia	Digital
			Gerente de Desarrollo Humano- Mba. Mario Calvo Ulate	Copia	Digital
			Gerente de Desarrollo Estratégico, Dr. Sergio Salazar Arguedas	Copia	Digital
			Gerente a.i. de Asesoría Jurídica- Lic. Mauricio Pazos Fernández	Copia	Digital
			Archivo	Copia	Digital

INDICE	Página
I. Introducción y Alcance del Trabajo	3
II. Normativa Aplicada	4
III. Antecedentes	5
IV. Fortalezas	7
V. Resumen de Observaciones	7
VI. Calificación de Riesgo y Control	8
VII. Descripción de Observaciones	9-56
VIII. Anexos	57

I. INTRODUCCION Y ALCANCE DEL TRABAJO

INTRODUCCIÓN

El presente informe contiene los puntos más relevantes relacionados con el estudio de Auditoría de Carácter Especial denominado *“Revisión Especial Proceso de Reestructuración Institucional”*, el cual se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo Anual del 2020-2021, en su apartado para estudios especiales y donde se establecieron los siguientes objetivos:

Objetivo General

Evaluar el cumplimiento de la normativa técnica y legal aplicable al proceso de Reestructuración institucional de 2017 (modernización), según solicitud de Junta Directiva en Sesión N°4142 del 16 de junio de 2020 (Ref.JD-305-2020):

“La Junta Directiva de INFOCOOP acuerda instruir a la Auditoría Interna con la finalidad de que realice la investigación preliminar para determinar eventualmente irregularidades y presuntos responsables en torno al proceso de la reestructuración administrativa implementada en el INFOCOOP, de conformidad con el acuerdo JD 282-2020 adoptado por el Órgano Colegiado en la Sesión Ordinaria N° 4140 del 02 de junio, 2020. ACUERDO FIRME”

Objetivos Específicos:

1. Evaluar las gestiones realizadas por la Administración Activa para implementar la reestructuración institucional (modernización), considerando:
 - a) Cumplimiento de las directrices emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
 - b) Documentación remitida a dichas instancias.
 - c) Ejecución e implementación del proceso de Modernización institucional.
2. Evaluar la operación del Sistema de Control Interno en la contratación de servicios para implementar la modernización, aplicando la herramienta facilitada por la Contraloría General de la República en cuanto al cumplimiento de las etapas de requerimientos, adjudicación, ejecución, fiscalización, trámite y resolución de los productos entregables por parte de instancias competentes.

ALCANCE DEL ESTUDIO Y LIMITACIONES

La evaluación comprendió el análisis de la documentación a partir de la aprobación del inicio de la modernización en el 2017 por parte de la Junta Interventora hasta la fecha de la declaración del proceso fallido por parte de la Junta Directiva en sesión 4140 del 02 de junio 2020. (Ref.JD-282-2020).



En el desarrollo del estudio no hubo limitaciones importantes que impidieran el desarrollo normal del estudio, sin embargo, se debe comunicar los siguientes aspectos relevantes en relación con la asesoría jurídica del Proceso de Modernización Institucional por parte de la firma **consultora BLP Abogados S.A.:**

- La Administración Activa promovió la Licitación Abreviada 2017 LA-000007-01 y contrató a la firma BLP Abogados S.A. consultores jurídicos especializados en derecho comercial, público, penal, civil, administrativo o constitucional, para brindar asesoría jurídica a la Junta Interventora y la Administración. Posteriormente, se amplió el objeto del contrato para la **asesoría del Proceso de Modernización Institucional**. El monto de los pagos realizados en dicha contratación fue de ₡263.963.636 millones, entre el 2017 y el 2019.
- BLP Abogados S.A asesoró el proceso administrativo promovido por la Junta Interventora según el comunicado de acuerdo JI-058-2018 del 2-3-2018 contra el Auditor Interno Lic. Guillermo Calderón Torres en diversas instancias, dándose un eventual conflicto de interés para escusarse, por cuanto en resolución JI-158-2019 del 02-05-2019, el resultado del Procedimiento Administrativo acordado por los señores directores fue una amonestación escrita al Lic. Guillermo Calderón Torres.
- Asimismo, personeros del Área de Denuncias e Investigaciones -DFOE- de la Contraloría General de la República, mediante comunicación virtual en setiembre-2020, señalaron su intención de realizar un estudio especial sobre los alcances de dicha contratación.
- Por criterio técnico de esta auditoría y conforme el “*Procedimiento de Abstenciones para los funcionarios de la Auditoría Interna del INFOCOOP*”, se decidió no incorporar la evaluación de dicha contratación dentro del estudio de modernización, considerando el eventual conflicto de interés entre BLP Abogados S.A y el Lic. Guillermo Calderón Torres y lo comunicado por personeros del ente Contralor sobre la realización de un estudio especial, sustentado en las causas para excusarse de auditar dicha contratación.

II. NORMATIVA APLICADA

Nuestra Auditoría fue realizada en aplicación de normativa técnica y legal, ampliamente desarrollada en los anexos digitales del 01 al 04, referidas a:

- ✓ Definiciones y Abreviaturas. (Anexo #1)
- ✓ Normativa Jurídica y jurisprudencia aplicable. (Anexo #2)
- ✓ Normativa Técnica aplicable. (Anexo #3)
- ✓ Normativa Interna del INFOCOOP. (Anexo #4)

La Administración es responsable del diseño, implementación y mantenimiento de políticas y procedimientos de control interno necesarias para proteger los recursos del Instituto y cumplir con las diferentes normativas aplicables a la operación. Al respecto se mencionan 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 funcionamiento*”.

- b) Artículo 18 de la Ley de Administración Financiera de la República 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) Responsabilidad de la administración sobre la información aportada: La Administración no alertó sobre la existencia de información declarada como confidencial que previniera del deber de resguardo.
- d) Dado el carácter a posteriori de sus revisiones, esta Auditoría Interna se reserva el derecho de una evaluación posterior.

III. ANTECEDENTES

Conforme el Decreto de Intervención del INFOCOOP (No 40214-MP-MTSS del 28-02-2017), ampliaciones y reformas, la Junta Interventora como Jerarca Institucional acordó liderar el Proceso de Reestructuración Institucional mediante la conformación de las siguientes comisiones:

- Sesión N°03 del 15-3-2017 (JI 027-2017) se acordó crear:

1° La Comisión para atender el tema de Modernización Estratégica estará integrada por los señores directivos: Luis Felipe Arauz Cavallini, Luis Emilio Cuenca Botey y Omar Bolaños Morera. La propuesta del plan se desarrollará en coordinación con el Área de Desarrollo Estratégico...”

- Sesión de N°79 del 9-8-2018 (JI 240-2018):

1° En aras de agilizar la labor de la Junta Interventora se acuerda crear las siguientes comisiones de trabajo:./.../Comisión de Modernización: la cual tendrá como coordinadora a la directiva Kemly Camacho Jiménez y al directivo Carlos Brenes Castillo, en apoyo de la directiva María Ángela Arias Marín./...Comisión de Planeamiento Estratégico.../Comisión Legal.../De igual forma se abre espacio para que cualquier directivo pueda asistir a la comisión que desee./Conforme el acuerdo de la Junta Interventora se dispuso:/"Se instruye a la Administración para que proporcione los nombres de los funcionarios técnicos que puedan dar soporte a las Comisiones de Trabajo creadas por la Junta Interventora de INFOCOOP". (Negrita no es del original)

El Proceso de Reestructuración Institucional (Modernización) comprendió dos periodos marcados por diferentes actores, tanto de miembros de Junta Interventora, como de personal técnico interno y personeros de las diferentes empresas consultoras contratadas por la Dirección Ejecutiva, según los siguientes hechos relevantes:

- A. El primer periodo comprendió de marzo 2017 a mayo 2018, en el que se elaboró y aprobó la **“Propuesta de Reorganización Integral del INFOCOOP”**:

1. Aprobación del **“Plan para la Ejecución de la Modernización Institucional”** por parte de la Junta Interventora en sesión N°032 del 11-09-2017 (JI-306-2017, oficio DES 232-2017 del 07-6-2017)
 2. Aprobación de Junta Interventora en sesión N°055 del 20-02-2018 (JI-050-2018) de la **“Propuesta de Reorganización Integral del INFOCOOP”**.
 3. Aprobación de la propuesta por parte del Ministro Rector de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS) en oficio MTSS-DMT-OF-231-2018 del 02-03-2018.
 4. Aprobación de **“Propuesta de Reorganización Administrativa”** por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en oficio DM-221-2018 del 04-05-2018.
 5. Aprobación de la **“Estructura Organizacional del INFOCOOP”** por parte de la Junta Interventora en sesión N°070 del 18-05-2018 (JI-167-2018, oficio DM-221-2018 del 04-05-2018)
 6. Con oficio D.E.666-2018 28-05-2018 el Director Ejecutivo instruyó la implementación del Proceso de Reorganización Administrativa según acuerdo JI-167-2018.
- B. El segundo periodo abarcó de junio 2018 a noviembre 2019, donde se inició con la **Implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP:**
1. Consideraciones técnicas emitidas por MIDEPLAN y nuevos requerimientos al INFOCOOP 2018, formuladas en oficio DM-921-2018 del 07-09-2018, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N°41162-H.
 2. Aprobación de la “Plan Estratégico Institucional 2019 - 2023” por parte de la Junta Interventora en sesión N°114 del 09-05-2019 (JI-167-2019)
 3. MIDEPLAN aprueba prórroga según oficio DM-662-2019 del 03-05-2019, para implementar hasta el 13-11-2019.
 4. Cambio de la propuesta original de Reestructuración hacia una “Redistribución de funciones con base en el manual de puestos 2014”, según los siguientes acuerdos de Junta Interventora:
 - a) Sesión de Junta Interventora N°130 del 12-09-2019 (JI-345-2019)
 - b) Sesión de Junta Interventora N°133 del 03-10-2019 (JI-371-2019)
 - c) Sesión de Junta Interventora N°135 del 17-10-2019 (JI-377-2019)
 5. El 11-11-2019 la Dirección Ejecutiva procede con la implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP notificando al personal, sin contar con el criterio técnico de la STAP según oficios: STAP-1087-2020 del 19-5-2020 y STAP-1700-2020 del 28-7-2020.
- Posteriormente, la Junta Directiva en sesión 4145 del 07-07-2020 acuerda **“Declarar fallida la reorganización administrativa del INFOCOOP”** con base en informe presentado por la Dirección Ejecutiva en oficio DE- 1119-2020 dado que no se contaba con la autorización

previa de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, siendo un requisito de validez esencial, tal como lo reafirmó la Asesoría Jurídica en oficio AJ-115-2020 del 29-05-2020.

IV. FORTALEZAS

De acuerdo con la oportunidad y alcance de las pruebas realizadas durante esta Auditoría, no observamos fortalezas a destacar.

V. RESUMEN DE OBSERVACIONES

Resumen de observaciones identificando la cantidad y su clasificación por tipo de nivel de riesgo:

N°	Observación	Riesgo	Pág.
A. Observaciones de control interno sobre la trazabilidad y seguimiento de gestiones de la administración en el proceso de reestructuración:			
1	<i>Sobre el marco de trabajo para nuevos proyectos institucionales</i>	MEDIO	9
2	<i>Sobre la conformación del expediente físico y digital.</i>	MEDIO	10
3	<i>Sobre la conformación del equipo de profesionales responsable de la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional.</i>	ALTO	11
4	<i>Sobre el levantamiento de los procesos, elaboración/actualización de manuales administrativos y “Estudio de Cargas de Trabajo”</i>	ALTO	14
5	<i>Sobre el Estudio Impacto Presupuestario y eliminación de las Áreas de TI y Desarrollo Humano como parte de la implementación de la Reestructuración Institucional</i>	ALTO	17
6	<i>Sobre la trazabilidad de los productos de las contrataciones, estudios y/o informes técnicos</i>	MEDIO	24
7	<i>Seguimiento de los acuerdos de Junta Interventora referidos a la implementación del Proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP</i>	ALTO	31
8	<i>De los cambios de la Propuesta Técnica aprobada por MIDEPLAN hacia una Redistribución de funciones con base en Manual de Funciones 2014.</i>	ALTO	34
9	<i>Trazabilidad y seguimiento de las notificaciones de las resoluciones administrativas a funcionarios.</i>	ALTO	38
B. Cumplimiento marco técnico legal			
10	<i>Sobre el Marco técnico y legal en el proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP.</i>	MEDIO	45
11	<i>Inobservancia de la aplicación de la NIC 37 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes”</i>	MEDIO	48
12	<i>Seguimiento de advertencias de la Auditoría Interna la Dirección Superior</i>	ALTO	49
C. Evaluación del control interno en relación con la contratación externa de servicios			
13	<i>Debilidades en la gestión de los procesos de contratación administrativa</i>	MEDIO	51
14	<i>Debilidades de control interno en cuanto a la fiscalización y recepción de los productos contratados</i>	ALTO	53

DESCRIPTORES

ALTO: Las observaciones identificadas comprometen directamente la razonabilidad de las operaciones de la institución y requieren de atención inmediata.

MEDIO: Las observaciones identificadas son significativas y comprometen medianamente las operaciones de la institución y requieren una atención a corto o mediano plazo.

VI. CALIFICACIÓN DE RIESGO Y EL CONTROL

De acuerdo con la naturaleza, impacto y prioridad de las observaciones detalladas en el presente informe, el control interno se define en el siguiente nivel:

Muy Bueno	Aceptable	Necesita Mejorar	Insatisfactorio
			✓

DESCRIPTORES DE RIESGO

INSATISFACTORIO: Las actividades de control implementadas por la Administración Activa son superficiales y se requiere de mejoras inmediatas para subsanar las actividades comprometidas en el corto plazo.

Auditor asignado al estudio:

LIC. MARIO CHAVES CERDAS
AUDITOR ASISTENTE

Revisado:

Revisado y aprobado:

LICDA. ALEJANDRA CALVO JIMÉNEZ
AUDITORA SUPERVISORA

LIC. GUILLERMO CALDERÓN TORRES
AUDITOR INTERNO

MCC/ACJ/GSQ/GCT

VII. DESCRIPCIÓN DE OBSERVACIONES
A. OBSERVACIONES DE CONTROL INTERNO SOBRE LA TRAZABILIDAD Y SEGUIMIENTO DE GESTIONES DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL PROCESO DE REESTRUCTURACION:

OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

Observación No.1. Sobre el marco de trabajo para nuevos proyectos institucionales

Actualmente existen marcos metodológicos que contemplan todas las fases de un proyecto con actividades tales como identificación y rol del patrocinador del proyecto, control presupuestario, cronograma de actividades, identificación y calidad de los productos del proyecto y control de los riesgos del proyecto, lo cual contribuiría a mejorar el control sobre cualquier proyecto nuevo.

Si bien se deben cumplir los lineamientos establecidos por el MIDEPLAN u otras fiscalizadoras de gobierno, la adopción de una metodología que considere en si misma las buenas prácticas para la administración de proyectos, contribuirá a incrementar la eficiencia del proceso de diseño (estudios de viabilidad, documentos justificantes, plan del proyecto), desarrollo (ejecución, seguimiento y control) y cierre del proyecto, lo que a su vez podría impactar en forma positiva los resultados.

La ausencia de este marco metodológico puede ocasionar ausencia de documentación, de requerimientos y falta de estandarización en el proceso de administración de proyectos, situaciones como las que se enumeran en las siguientes observaciones que se detallan en este informe.

Recomendaciones:
Dirección Ejecutiva

7.1.1 Que la Dirección Ejecutiva adopte un marco metodológico de buenas prácticas de administración de proyectos y proceda a la implementación correspondiente, considerando entre otras actividades:

- Fases del proyecto.
- Identificación y rol del director del proyecto.
- Funciones, objetivos, responsabilidades de los participantes.
- Control presupuestario
- Identificación y calidad de los productos del proyecto
- Control de los riesgos del proyecto.
- Cronograma de actividades

7.1.2 Que la Dirección Ejecutiva emita una política institucional de gestión de proyectos, en la que se establezcan como mínimo los lineamientos generales a seguir para el desarrollo de nuevos proyectos, la obligación de utilizar una metodología para la administración de proyectos y el tipo de proyectos e inversión a los cuales será aplicable la misma.

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Doc. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo

Responsable indirecto


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No.2. Sobre la conformación del expediente físico y digital.

La conformación de los expedientes por parte de la Administración Activa elaborados por el Área de Desarrollo Estratégico y la Comisión Técnica de implementación, presentan diferencias de forma y fondo, aunque corresponden a un único Proceso de Modernización Institucional; diferenciados por los participantes como son las Comisiones de Modernización de Junta Interventora, Comisión Técnica constituida como equipo de profesionales a cargo de la elaboración de la propuesta de modernización e implementación de la misma y la participación de profesionales externos representantes de las firmas contratadas.

A continuación, se detallan algunas debilidades en la conformación de expedientes:

- a) No se observó una estructura formal y oficial para la documentación física y digital del proceso de modernización en sus diferentes fases o etapas.
- b) Los expedientes no presentan una estructura formal y estandarizada de los diferentes apartados que integran la documentación adjunta, como son la identificación, numeración, su tabla de contenido, el foliado.
- c) No se observó documentación emitida por la Dirección Ejecutiva, miembros de la Comisiones de Junta Interventora y/o Comisión técnica relacionada con políticas, procedimientos actualizados, instrucciones y lineamientos para enlistar, foliar, agrupar y custodia de la documentación física y digital soporte de las gestiones relacionadas del Proceso de Reestructuración Institucional.
- d) No se observa evidencia documental de que la firma BLP Abogados S.A., revisaron los expedientes del proceso de modernización o emitieron criterios jurídicos sobre la forma y fondo del contenido de la estructura de tales expedientes.
- e) No se determinaron políticas y procedimientos referentes al archivo y custodia de la documentación soporte de las gestiones del Proceso de Modernización institucional u otro proyecto, como se indica en la observación No. 1 anterior.

La normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la conformación de expedientes de respaldo al Proceso de Reestructuración Institucional es la siguiente, la cual se detalla en anexos digitales del N°2 al 4:

- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202.
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) (Normas 4.1, 4.4, 4.4.1, 4.5.1, 5.4, 5.5, 5.6 y 5.6.1)

Ante esta situación, no hay certeza de que la totalidad de los documentos soporte de las gestiones realizadas consten en los expedientes facilitados, se dificulta localizar documentos en los expedientes y verificar la trazabilidad de todas las gestiones realizadas por la Administración Activa y se dificulta determinar la trazabilidad de las gestiones realizadas para concretar los procesos de contratación tanto en SICOP como expedientes físicos y digitales en cuanto a las etapas de (requerimientos, adjudicación, ejecución, labores del fiscalizador de la contratación), conocimiento y resolución de los productos entregables por parte de instancias competentes.

Recomendación:
Dirección Ejecutiva

7.2.1 Que la Dirección Ejecutiva emita una política institucional sobre normativa técnica y legal aplicable para la conformación y custodia de expedientes administrativos para su estandarización, oficialización y divulgación, que incluya metodología, manuales de procedimientos de trabajo, tareas, actividades, flujogramas, instructivos y anexos.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Doctor. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo

Responsable indirecto

OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 3. Sobre la conformación del equipo de profesionales responsable de la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional.

La Junta Interventora, como Jerarca Institucional, acordó liderar el Proceso de Reestructuración Institucional mediante la conformación de las Comisiones de Modernización y Comisión Técnica de implementación (como lo dispone el apartado N°4 de los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA), en el E.2 Componente de Estructura, el apartado N°1 del E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión y el artículo N°11 del del Reglamento Interno de Junta Directiva vigente). Al respecto de estas, se detallan las siguientes observaciones con base en los expedientes:

a) Sobre la conformación de las Comisiones de Modernización de Junta Interventora:

- 1) Los acuerdos de Junta Interventora donde se formalizó la conformación de las Comisiones no detallan sobre objetivos, roles, competencias, funciones y responsabilidades que asumen los señores directores.
- 2) La Junta Interventora conjuntamente con la Dirección Ejecutiva no conformó, ni se encontró evidencia del seguimiento realizado al **“Equipo de profesionales responsable del proceso”** ⁽¹⁾ de modernización, según lo dispone el criterio vinculante para el INFOCOOP emitido por la Procuraduría General de la República C-105-2003 del 21-04-2003 y según lo dispone el apartado N°4 de los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA) en el E.2 Componente de Estructura y lo dispuesto en la Guía para el Levantamiento de Procesos, emitida por MIDEPLAN con respecto a la **“Etapa 1: Formación del Equipo y Planificación del Trabajo”**

Al respecto en la documentación para mencionar este equipo se utilizan las siguientes denominaciones: Comisión Técnica, Comisión Interna de implementación de Modernización, Equipo Técnico de Soporte y/o apoyo, vinculados en gestiones, trámites, coordinaciones y presentaciones en Junta Interventora a partir de mayo-2018. Constituido por los funcionarios Licda. Herla Pineda Segura - Ejecutiva Desarrollo Humano- y el señor Cesar Picado Hidalgo -Asistente Ejecutivo de Desarrollo Estratégico-, conjuntamente con el Director Ejecutivo. No obstante, cabe mencionar que ambos indicaron a esta auditoría que no eran miembros de ninguna comisión, al señalar:

“...mi persona mediante oficio DE-558-2018, fue designada únicamente para brindar apoyo a la Dirección Ejecutiva y a la Comisión de Modernización en el proceso de implementación de la reorganización administrativa, pero, no así, un nombramiento como categóricamente lo indica esta Auditoría Interna como “Integrante del EQUIPO DE PROFESIONALES RESPONSABLE DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN del 2018 al 2019.”

¹ “...Aún cuando el jerarca de la institución puede seguir de cerca el proceso de reorganización, lo ideal es que conforme un equipo de especialistas (servidores o no de la dependencia) **que se encargue directamente del proceso.**”




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

3) No se logró determinar si personeros de la firma BLP Abogados S.A., revisaron la conformación de las Comisiones de Junta Interventora y/o Comisión técnica del proceso de modernización o emitieron criterios jurídicos sobre dicha conformación en cuanto a perfiles y requisitos de los profesionales funcionarios del INFOCOOP y de las empresas consultoras externas, así como la forma y fondo del contenido de las minutas y documentación soporte de las reuniones para estructurar los expedientes respectivos. Incluso, no se evidencia si eventualmente la Asesoría Jurídica del INFOCOOP participó asesorando a la Junta Interventora en la conformación de dichas comisiones.

b) Sobre la Conformación de la Comisión Técnica de implementación y/o Equipo de profesionales encargados:

1) No se evidenció la claridad sobre la denominación del “Equipo de profesionales responsable del proceso” de modernización, en el periodo 2017/2019, por cuanto se evidencian en la documentación física y digital distintos nombres de la eventual comisión, a saber: Comisión Técnica, Comisión Interna de implementación de Modernización, Equipo Técnico de Soporte y/o apoyo.

2) No se localizó la minuta firmada y oficializada, con referencia puntual de los integrantes del equipo técnico designado, tal como se dispuso en el acuerdo de la minuta N°3 de la Comisión Modernización y Estrategia INFOCOOP del 06-09-2018.

3) No hay evidencia documental de cuáles fueron los objetivos, funciones y responsabilidades asignadas por la Dirección Ejecutiva, Junta Interventora y/o miembros de la Comisión de Modernización (JI-240-2018) al Equipo de profesionales responsables del proceso de implementación.

4) No se le informó oficialmente a la Junta Interventora sobre la conformación del “Equipo de profesionales responsable del proceso” de modernización a partir del 2017 hasta el 2019, conforme fue instruido en el comunicado del acuerdo JI 240-2018 y según lo dispone el criterio vinculante emitido por la Procuraduría General de la República C-105-2003 del 21-04-2003.

Únicamente en sesión N°070 del 18-05-2018, artículo tercero, inciso 5.21 “Modernización Institucional” según (JI 167-18), el Director Ejecutivo en los considerandos informa sobre una comisión que se formó “...para apoyar en todo lo que es la implementación a nivel de recurso humano...” y dejó constando el razonamiento de su designación, sin embargo, no se observó documentación oficial emitida por el Director Ejecutivo sobre decisiones fundamentadas para conformar dicha comisión únicamente con 2 funcionarios y no un equipo interdisciplinario, excluyendo de todo el proceso a la Gerencia de Desarrollo Humano. Asimismo, no se observó los criterios técnicos para designar el equipo de especialistas, en cuanto a la idoneidad, requisitos técnicos y legales y experiencia documentada.

Incluso, no se evidenció documentación soporte de la participación y asesoría de la Gerencia del Departamento de Desarrollo Estratégico a partir del mes de octubre 2018 de conformidad con las minutas de la Comisión de Modernización y dado que la titular del puesto se acogió a la pensión en diciembre 2018 y los funcionarios que asumieron dicho puesto; Licda. Lidieth Rojas Carballo y Msc. Sergio Salazar Arguedas, señalan que no se les participó del Proceso de Modernización Institucional, tal como lo manifestaron a consultas de esta Auditoría.

5) No hay evidencia documental de reuniones y minutas oficializadas de esta comisión. Ni de que esta emitiera criterios técnicos, informes y/o Estudios Técnicos sobre determinados temas, y si los mismos fueron oficializados, aprobados por la Dirección Ejecutiva, por la Junta Interventora y/o miembros de la Comisión de Modernización.

Para los señores directores miembros de la Comisión de Modernización (periodo 08-2018 a 11-2019), conforme a sus respuestas a consultas de la Auditoría Interna, sobre la conformación del “Equipo de profesionales responsable del proceso” de la modernización, señalaron: “...en lo fundamental, Herla Pineda, Cesar Picado, y Gustavo Fernandez, y


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

ocasionalmente según requerimientos, las diferentes gerencias y subdirección, entre ellos Eugenia Obando, Sergio Salazar, Oscar Segura y Juan Carlos Céspedes.”

- 6) Los Gerentes de las diferentes Áreas de la Institución confirmaron que no fueron informados oficialmente sobre la formación de un equipo de profesionales responsable del proceso ni de la conformación de la comisión mencionada

Un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la conformación del Equipo de profesionales responsable de la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas No. 8131 (art.18,21, 23 y 24)
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (art. 15)
- Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, N° 37735-PLAN (artículos 3 y 26)
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA):
 - E.1 Lineamientos en el Componente de Normativa, incisos 2 y 10.c*
 - E.2 Lineamientos en el Componente de Estructura, inciso 4*
- Guía para el Levantamiento de Procesos, emitida por MIDEPLAN. (*Integral, etapas de la N°1 al 8*)
- Criterio vinculante de la PGR C-105-2003 del 21-4-2003.
- Reglamento Interno de Junta Directiva, Gaceta N°107 del 4-6-2012. (artículos 11, 12 y 13)
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) (Normas 4.1, 4.4, 4.4.1, 4.5.1, 5.4, 5.5, 5.6 y 5.6.1)

La conformación del “Equipo de profesionales responsables del proceso” y/o Comisión Técnica de implementación, adolece de una falta de claridad de objetivos, funciones y responsabilidades asignadas por la Junta Interventora, la Dirección Ejecutiva y/o miembros de la Comisión de Modernización.

Ante esta situación, se dificulta determinar la trazabilidad y seguimiento de las gestiones realizadas por cada uno de los miembros del Equipo de profesionales responsable del proceso.

Recomendación:
Dirección Ejecutiva

- 7.3.1 Que la Dirección Ejecutiva emita una política institucional sobre normativa técnica y legal aplicable para la conformación de comisiones especiales (cuando aplique), según lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento Interno de Junta Directiva, que incluya entre otros apartados:
- a. Objetivos, funciones y responsabilidades que asumen los señores directores y demás participantes.
 - b. Metodologías, procedimientos e instrucciones para documentar su gestión en cuanto a la estructura y contenido de las minutas, para su oficialización y firma, votaciones, acuerdos, documentos, presentaciones e informes técnicos soporte de los aspectos analizados.
 - c. Seguimiento de los acuerdos y gestiones, con referencia puntual de los plazos otorgados.
 - d. Participación de funcionarios técnicos en cuanto a funciones y responsabilidades que asumen al emitir informes y criterios técnicos oficializados.
 - e. Confección de expedientes soporte de las gestiones.

Y que esta sea elevada a la Junta Directiva para su aprobación.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo

Responsable indirecto

OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 4.: Sobre el levantamiento de los procesos, elaboración/actualización de manuales administrativos y “Estudio de Cargas de Trabajo”.

Se determinaron debilidades de Control Interno en el “Levantamiento de los Procesos”, así como en la elaboración y/o actualización de los manuales administrativos y la elaboración del “Estudio de Cargas de Trabajo” para la Reestructuración Institucional, elementos indispensables para las siguientes fases de implementación, tal como lo recomendó la firma BLP Abogados S.A. a la Junta Interventora en sesión N°073 del 08-06-2018. A continuación, los más relevantes:

- 1) No se logró evidenciar en los expedientes facilitados por la Administración la trazabilidad y seguimiento de gestiones realizadas por la Dirección Ejecutiva sobre coordinación, participación e involucramiento entre las diferentes Áreas Institucionales y las empresas consultoras externas que apoyaron el proceso de reestructuración en cuanto al levantamiento de los procesos y procedimientos administrativos base para elaborar el Estudio de Cargas de Trabajo.
- 2) El “Expediente de Modernización Institucional -Levantamiento de Información Tatum Global” y el “Expediente de Modernización Institucional - Estudio de Tiempos y Movimientos”, no poseen una estructura formal ya que solo se documentan correos electrónicos con información que brindaron las dependencias inicialmente, así como la impresión y archivos digitales de la “Matriz para el estudio de medición de tiempo” elaborada por la Ejecutiva de Desarrollo Estratégico Licda. Eugenia Obando Rivas sin documentarse las actividades posteriores de análisis, valoración, retroalimentación, validación y divulgación correspondientes a las diferentes fases o etapas. Incluso, dichas matrices no hacen referencia a ninguna formalidad: fecha, hecho por, revisado por, validado por, insumos, metodología, etc.
- 3) No se logró evidenciar el seguimiento de las gestiones de la Administración para completar lo recomendado por BLP Abogados S.A con respecto a complementar el “ESTUDIO PARA DETERMINAR CANTIDAD DE PLAZAS POR AREA” en cuanto al apartado de “ESTUDIO DE TIEMPOS Y MOVIMIENTOS”, con excepción de las Matrices que elaboró la funcionaria Obando Rivas, tomando como base los insumos del llamado Levantamiento de procesos de la empresa consultora Tatum Global. 2
- 4) No se observó la documentación de los siguientes aspectos: Estructura formal y oficial de un Informe de Estudio Técnico de Cargas de Trabajo y/o Estudio de Tiempos y Movimientos, oficialización, notas, correos, destinatarios, metodología empleada, procedimientos ejecutados, fases cumplidas, insumos, participantes internos y externos, documentos facilitados por la gerencias, fechas de las entrevistas, formalidad de las matrices en cuanto a: título, fuentes, insumos, hecho por, revisado por, fecha de emisión, personal entrevistado, validado por, etc.

² En sesión 073 del 08-06-2018 recomendaron a la Junta Interventora y a la Dirección Ejecutiva "...Con vista en el expediente de la reorganización de INFOCOOP/ completar el ESTUDIO PARA DETERMINAR CANTIDAD DE PLAZAS POR AREA: que incluye: Asociar procesos a perfiles (ESTUDIO DE TIEMPOS Y MOVIMIENTOS), Estimado de cantidad de puestos por área., Cambios en la estructura en todos los niveles y Determinar cuáles plazas se deben: Crear, modificar o eliminar."




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- 5) Los señores directores, miembros de la Comisión de Modernización (*periodo 08-2018 a 11-2019*), indicaron que no participaron en el Levantamiento de los Procesos, sin embargo, mencionan que recibieron “...*avances que luego vimos en junta*”.
- 6) Los gerentes indican poca participación en el tema del levantamiento de los procesos de cada área, elaboración y/o actualización de los manuales administrativos, así como la validación de los productos entregados por las empresas consultoras, base para el Estudio de Cargas de Trabajo. Los personeros de la firma Tatum Global, gestionaron los formularios “***Instrumento Procesos- INFOCOOP-F001-P***”, no obstante, no hay evidencia de que posteriormente se validara y retroalimentara con las Gerencias.
- 7) Los funcionarios técnicos que participaron en diferentes periodos del proceso de modernización indicaron poca participación, incluyendo el tema del levantamiento de los procesos y estudio de cargas de trabajo de cada área.
- 8) No se observa en los informes de avance emitidos por el consultor Tatum Global el cumplimiento de las “Guías para el Levantamiento de Procesos, Guía para el Rediseño de Procesos, y Guías de Manuales Administrativos” emitidas por MIDEPLAN, en lo referido a la participación de los integrantes del equipo de trabajo interdisciplinario (directores Junta Interventora, gerencias y personal interno), y la planificación del trabajo, respecto a “***..determinar las herramientas metodológicas que se van a utilizar para el levantamiento y/o diseño de los procesos...***” y “***Levantamiento de actas con los compromisos adquiridos en cada reunión***”

Incluso, en el segundo y tercer Informe de Avance emitidos por dicha firma ratifica y hace referencia a los lineamientos acordados con la contraparte del INFOCOOP **para no realizar las entrevistas de validación a las Áreas internas.**

- 9) No hay evidencia documental sobre el seguimiento de las gestiones por parte de la Administración para cumplir lo recomendado por BLP Abogados S.A en reunión del 02/10/2018 sobre el Levantamiento de procesos de Tatum Global, base para desarrollar el “Estudio de Cargas de Trabajo” y la elaboración de los Manuales Administrativos (Guía de Manuales Administrativos de MIDEPLAN), únicamente se observó la remisión del oficio DE-1360-2018 del 8-10-2018 a BLP Abogados S.A. adjuntando información sobre el Levantamiento de Procesos, pero no se observó si dicha firma emitió el criterio jurídico sobre el análisis legal de la documentación aportada por la Dirección Ejecutiva, máxime que la Licda. Judith Corella Elizondo de BLP manifestó por medio de correo electrónico del 17-10-2018, lo siguiente: “***...desde el punto de vista legal es indispensable que ese proceso quede constando en el expediente y corroborase que todos los actores formaran parte del proceso./Al respecto, estaremos remitiendo respuesta al oficio enviado en atención a dicha remisión.***”
- 10) No se evidencia que la “*Matriz para el estudio de medición del tiempo*” elaboradas por la señora Eugenia Obando Rivas en cada una de las Áreas, fueron validadas y autorizadas oficialmente, por parte de las Gerencias de cada Área; por lo que, los resultados de las cargas de trabajo eventualmente no reflejan razonablemente la situación imperante en cada Área. Asimismo, no hacen referencia a ninguna formalidad: fecha, hecho por, revisado por, validado por, insumos, metodología, etc.
- 11) La señora Obando Rivas confirmó a la Auditoría en oficio DES 108-2021 del 11-5-2021, que no cuenta con un “***...expediente soporte de cada estudio técnico elaborado por su persona, donde se documentó, entre otros aspectos, lo siguiente: oficios de oficialización, notas, correos, destinatarios, metodología empleada, procedimientos ejecutados, fases cumplidas, insumos, participantes internos y externos, documentos facilitados por la gerencias, fechas de las entrevistas, matrices confeccionadas formalmente con título, fuentes, insumos, hecho por, revisado por, fecha de emisión, personal entrevistado, validado por, etc***”




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional, sobre todo lo referido al Levantamiento de los Procesos y elaboración y/o actualización de los manuales administrativos y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas No. 8131 (art.18,21, 23 y 24)
- Ley 7668 Ley Marco Transformación Institucional y Reforma Sociedades Laborales SAL (artículo 3)
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (art. 15)
- Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, N° 37735-PLAN (artículos 3 y 26)
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA):
 - i. *E.1 Lineamientos en el Componente de Normativa, incisos 2 y 10.c*
 - ii. *E.2 Lineamientos en el Componente de Estructura, incisos 4, 5, 8, y 11*
 - iii. *E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión incisos 1, 2, 3, 8 y 9*
- Guía para el Levantamiento de Procesos, emitida por MIDEPLAN. (Integral, etapas de la N°1 al 8)
- Guía para el Rediseño de Procesos (Integral)
- Guía de Manuales Administrativos emitida por MIDEPLAN, (Apartados 1.4.1 al 1.4.8)
- Dictamen vinculante de Procuraduría General N°C-105-2003 del 21-4-2003 dirigido al INFOCOOP.
- Reglamento Interno de Junta Directiva, Gaceta N°107 del 4-6-2012.
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) (Normas 4.1, 4.4, 4.4.1, 4.5.1, 5.4, 5.5, 5.6 y 5.6.1)

Al respecto, se evidenció el desconocimiento y ausencia de criterios técnicos y jurídicos oficializados sobre la normativa técnica y legal vigente para realizar e implementar dicho proceso y la ausencia de actualización de normativa interna y oficialización de instrumentos técnicos para la implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP.

La información y documentación generada a partir del levantamiento de procesos y la aceptación por parte de la Administración Activa de los Manuales de Procesos y Procedimientos elaborados por la empresa consultora Tatum Global sin contar con la participación y validación de las Gerencias, podría ser eventualmente imprecisa, por consiguiente, las siguientes etapas de la modernización, parten o se basan en un insumo que no cumple con lo dispuesto en los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA), Guías de Manuales Administrativos, Guía para el Rediseño de Procesos y Guía para el Levantamiento de Procesos emitidas por MIDEPLAN.

A continuación, se detallan 2 casos concretos relevantes:

- i. **Área de Financiamiento:**
Mediante oficio FI-0471-2021 16-4-21, el Lic. William Esquivel Jiménez Gerente del Departamento de Financiamiento, señaló sobre revisión y validación del manual de procesos, manual de procedimientos y manual de funciones que ***“...se realizó una lectura de las mismas donde se observó que los procedimientos no estaban actualizados, además de generales, poco fundamentados en el fin y metas de cada funcionario del área...”***
- ii. **Área de Supervisión Cooperativa:**
Mediante oficio SC-697-2021 16-04-21, el Lic. Luis Fernando Vega Morera, Gerente del Departamento de Supervisión Cooperativa, señaló entre otros temas sobre el Manual de procesos, procedimientos y funciones que ***“...Para el análisis de los instrumentos se debe generar un espacio de diálogo que permita replantear lo escrito y mejorarlo, pues de la forma en que se encuentra plasmado resulta ambiguo, abstracto, carente de conocimiento especializado en muchos aspectos. Deberán participar personas de distintos Departamentos y especialidades. /No cabe duda de que constituyen insumos valiosos para una discusión seria que permita generar ideas, mejoras y una concepción nueva de la institución, pero de la forma en que se encuentran redactados, no los avalo y los catalogo como borradores novatos de avance.”***


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

Ante esta situación, no se logró evidenciar la trazabilidad y seguimiento de las gestiones de la Administración para concretar el Levantamiento de procesos, procedimientos, rediseño de procesos y la elaboración de manuales administrativos, así como el “Estudio de cargas de Trabajo” conforme los disponen los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA), la Guía de Manuales Administrativos, Guía para el Rediseño de Procesos y Guía para el Levantamiento de Procesos emitidas por MIDEPLAN, insumos indispensables que constituyen la base para las fases y/o etapas posteriores de la implementación de la modernización; por lo tanto, los resultados eventualmente no reflejan razonablemente la situación imperante en cada área e inciden negativamente las siguientes etapas de la Reestructuración Integral del INFOCOOP.

Recomendación:
Dirección Ejecutiva

7.4.1 Que en la política recomendada en la observación N°1 anterior, (*Referencia: Recomendación 7.1.2*) de gestión de proyectos se establezca en un apartado lo relacionado con las gestiones a implementar para el levantamiento de los procesos y estudio de cargas de trabajo por parte de las empresas consultoras, participación de miembros de Comisiones, involucramiento de Gerencias y cumplimiento de la normativa técnica y legal aplicable emitida por entes externos reguladores. Así como la elaboración y/o actualización, validación, aprobación, divulgación de los manuales administrativos.

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto

OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 5.: Sobre el Estudio Impacto Presupuestario y eliminación de las Áreas de TI y Desarrollo Humano como parte de la implementación de la Reestructuración Institucional

El “*Estudio técnico de reorganización integral del INFOCOOP*” aprobado por la Junta Interventora, Ministro Rector del MTSS y MIDEPLAN en cumplimiento de la “*Guía #1 para la elaboración del documento de organización o reorganización institucional*” presentó dentro de su desarrollo una propuesta de transformación y eliminación de departamentos, con cambios de nombres y funciones, supresión y creación de nuevos puestos, tercerización de servicios e inversiones en nuevos sistemas informáticos, entre otros.

A continuación, se presenta el análisis de dicha documentación y se destacan las siguientes observaciones relevantes de Control Interno:

- 1) No se observó evidencia documental donde la Dirección Ejecutiva fundamenta y justifica el Estudio de Impacto Presupuestario (costo/beneficio)³ y sobre todo cuantificar el costo de implementación de la nueva estructura, eliminación

³ El *E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión inciso N°3 de MIDEPLAN, dispone: 3.* “Todo proceso de reorganización deberá contar con un estudio técnico en el cual se vinculen los objetivos institucionales, los procesos, la estructura propuesta y el recurso humano necesario para alcanzar esos objetivos con una visión de costo – beneficio, que


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

de puestos y dependencias de Recursos Humanos y TI, funciones vigentes que serán eliminadas, el estudio técnico con las justificaciones para definir qué procesos y funciones serán contratadas a ejecutores externos a la institución (tercerización/outsourcing), procesos de contratación a cargo de la Proveeduría, implicaciones con respecto al cumplimiento del debido proceso, cumplimiento del Estatuto del Servicio Civil e impacto de la Reforma Procesal Laboral, temas asesorados por las empresas consultoras Tatum Global Consulting Centroamérica S.A. y BLP Abogados S.A, referido a: liquidaciones, eliminación de departamentos, contrataciones outsourcing, salario único y demás temas sobre:

- ✓ *Gestión de recursos humanos (reasignaciones, creación de plazas, entre otros)*
- ✓ *Gastos asociados a capacitación que se deberá brindar a las personas para asumir las funciones y procesos.*
- ✓ *Gastos en viáticos, alimentación, transporte, realización de talleres.*
- ✓ *Compra de materiales y equipos o mobiliario de oficina.*
- ✓ *Pago de alquileres de nuevas instalaciones.*
- ✓ *Posibles remodelaciones de oficina.*
- ✓ *Transformación y eliminación de Departamentos con cambios de nombres y funciones (supresión y transformación de plazas)*
- ✓ *Nuevas funciones y puestos.*
- ✓ *Compra de sistemas informáticos.*
- ✓ *Se terceriza la atención de Junta Directiva.*
- ✓ *Eliminación de los siguientes puestos (pagos de cesantía y derechos labores):*
 - *Gerente de Financiamiento*
 - *Gerente de Asistencia Técnica*
 - *Gerente de Educación y Capacitación*
 - *Gerente de Promoción*
 - *Gerente de Desarrollo Humano*
 - *Gerente de Tecnologías de la Información*
 - *Auditor de sistemas*
 - *Encargado Mantenimiento Flotilla vehicular.*
- ✓ *“Estudio técnico de capacidad de planta”*

2) La “Justificación del impacto presupuestario” remitida a MIDEPLAN según oficio D.E. 267-2018 del 06-03-2018, no detalla aspectos relevantes de su formulación, en cuanto a la metodología para su estimación, ni los insumos considerados, incluso, no se cuantifican las afectaciones presupuestarias de los cambios propuestos, aprobados por MIDEPLAN, el Ministro Rector y la misma Junta Interventora, concretamente, sobre la supresión de las dependencias de Recursos Humanos y TI, aspectos considerados en el primer informe de avance de la empresa Tatum Global Consulting, del 24-01-2018 y sus diagnósticos, sin embargo, en posteriores informes de avance de la firma consultora realizaron aportes importantes para complementar los estudios técnicos que se debían realizar, de los cuales no se observó evidencia documental, según de detalla:

- En el segundo Informe de avance del 21-02-2018 señala los aspectos por definir con la contraparte (DES) referidos a procesos / funciones que deben ser eliminadas y asignarse a ejecutores externos (outsourcing) y qué corresponden a la Administración definirlos.
- En el tercer informe de Avance de fecha 03-04-18, plantea sobre la eliminación de las Áreas de TI y Desarrollo Humano lo siguiente: “...en el caso de Gestión Humana y Gestión de Tecnologías, dos macroprocesos especializados, que, por sus características, según las buenas prácticas en algunas organizaciones pueden hasta

fundamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuenta, oportunidad y satisfacción del interés público.”





OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

ubicarse en niveles de reporte directo, se deben tomar precauciones ante un riesgo de falta de control o ejecución deficiente, al pasarlos a un nivel de grupos de trabajo con responsabilidades en procesos de soporte importantes...”

- 3) No se observó evidencia documental de que la Dirección Ejecutiva remitiera a la Junta Interventora y/o Comisión de Modernización el oficio DM-921-2018 del 09-07-2018 donde MIDEPLAN detalla una serie de consideraciones técnicas y requerimientos en el Proceso de Implementación de la Reestructuración que debían ser atendidos por la Dirección Ejecutiva y la Junta Interventora.
- 4) No se observó evidencia documental para cumplir los requerimientos de MIDEPLAN en oficio DM-921-2018 del 07-09-2018 y lo instruido en oficio DE-1424-2018, sobre todo a:
 - ***1. Estudio técnico que justifique la necesidad institucional de realizar las modificaciones planteadas y que demuestre expresamente los beneficios e impactos que se van a obtener en la prestación de los servicios públicos, ya sea en cuanto a maximización de recursos, mejora en los niveles de eficiencia, eficacia, productividad, reducción de tiempos de respuesta, entre otros...”***
 - ***2. “...el jerarca institucional deberá indicar expresamente si la propuesta en cuestión tendrá algún impacto presupuestario para su implementación ...Lo indicado por el jerarca institucional, respecto a las implicaciones en el gasto, se tomará como declaración jurada y fehaciente de si hay o no costos y gastos asociados de la reorganización planteada...”***
 - ***“5. Si la institución cuenta en la actualidad con un proceso de reorganización administrativa presentado ante MIDEPLAN, el jerarca institucional deberá ratificar su intención de mantener el proceso en cuestión, si desea analizarlo o replantearlo e indicar si este tendrá algún impacto presupuestario.”***
 - ***6. Las modificaciones que impliquen cambio de denominación o dependencia jerárquica, así como modificación y actualización de funciones deberán ser presentados mediante un oficio firmado por la jerarquía institucional y en caso de contar con un órgano colegiado como máximo jerarca, deberá presentarse la copia del acuerdo en el cual se avaló la modificación, en el cual se deberá indicar las justificaciones técnicas que ameritan dicha modificación...”***
(Negrita y subrayado no es del original)
- 5) La documentación aportada por el Área de Desarrollo Estratégico en oficio DES 191-2018 del 11-10-2018, sobre la supresión de las Áreas de TI y Desarrollo Humano, constituye un insumo inicial, en el cual no se incluye lo solicitado por los consultores externos Tatum Global y BLP Abogados S.A. y lo requerido por la Licda. Herla Pineda Segura de la Comisión Interna de implementación de Modernización, en relación con:
 - *Necesidad de contar con Estudio o justificación técnica para definir que procesos / funciones actualmente vigentes en la Institución deben ser eliminadas.*
 - *Necesidad de contar con Estudio técnico para definir que procesos / funciones serán asignadas a ejecutores externos a la institución (outsourcing)”*
 - *Estudio o justificación técnica de las áreas o departamentos que van a desaparecer.*
 - *Estudio de costo que justifique cuantitativamente el beneficio de que el INFOCOOP suprima estas áreas.*

Asimismo, no se evidenció el análisis y resolución de la Comisión Técnica de implementación, de la Comisión de Modernización de Junta Interventora, de BLP Abogados S.A y Tatum Global.
- 6) La documentación elaborada por el Área de Desarrollo Estratégico en oficios DES-021-2019 del 28-01-2019 y DES-029-2019 del 06-02-2019, no corresponde a un “...estudio riguroso del costo-beneficio que supone llevar a cabo los cambios


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

propuestos...” (Dictamen PGR C-180-2021), ni presenta una justificación del impacto presupuestario para cuantificar el costo de implementación de la nueva estructura, conforme lo disponen los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA) y guías emitidas por MIDEPLAN; únicamente es insumo con respecto al impacto y viabilidad de la propuesta de escala salarial en “Remuneraciones” analizando la planilla institucional en forma global, sin contar la Gerencia a.i. de DESARROLLO ESTRATEGICO con el estudio que justificó dicha propuesta.

Lo anterior, se confirma al incorporar la Dirección Ejecutiva en el Presupuesto Ordinario 2020, un importe de ¢181 millones, “...como una **provisión** para cubrir posibles egresos derivados de las acciones para implementar la reestructuración institucional. **Cuando se tenga claridad sobre las necesidades concretas por objeto del gasto, se trasladará a nivel de las subpartidas que se ameriten...**” sin evidenciarse la documentación base para realizar dicha estimación y se evidencia una falta de claridad de las necesidades concretas para la implementación de la modernización.

- 7) No se logró evidenciar en los expedientes facilitados por la Dirección Ejecutiva la trazabilidad de las gestiones de la Administración para cumplir con lo acordado por Junta Interventora en Sesión N°117 del 30-05-2019 según JI-199-2020, sobre la advertencia de la Auditoría Interna en relación con la eliminación de Tecnologías de Información, al acordar:

“JI-199-2019; La Junta Interventora de INFOCOOP acuerda dar por atendidas las recomendaciones 3.1.1. y 3.2.1 y para la atención del resto de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna de INFOCOOP consignadas en el citado oficio AI 101-2019 por parte de la Dirección Ejecutiva y la Junta Interventora, se mantendrá a la espera del informe que genere la Empresa KPMG, vinculado con el proceso de modernización, el plan estratégico institucional y el plan estratégico de las tecnologías de la información y comunicación.”

- 8) La referencia de la Dirección Ejecutiva en sesión de Junta Interventora N°137 del 31-10-2019, para justificar el “Listado de productos y su estatus” en cuanto al “Estudio de Impacto Presupuestario” hace referencia únicamente al “Estudio de viabilidad económica y salarial”, que se enfoca en “...**validar que la estructura financiera soportaba el aumento de un 4% del gasto en salarios**”, lo que evidencia que no se cumplió con los diferentes requerimientos de MIDEPLAN, en cuanto a la justificación del impacto presupuestario y la cuantificación del costo de la implementación de la nueva estructura referido a: liquidaciones, eliminación de departamentos, contrataciones outsourcing, salario único, y demás temas desarrollados en el presente informe.
- 9) La Dirección Ejecutiva en oficio DE-1792-2019 del 29-11-2019 brinda respuesta al Gerente de T.I. sobre la supresión de su departamento, pero no indica los análisis que la sustentan, ni del traslado de 2 funcionarios de Tecnologías de Información a otras áreas. Asimismo, recomienda al Gerente de TI, realizar las gestiones para migrar hacia un modelo outsourcing, sin aportar los Estudios técnicos realizados ni detallar las funciones y procesos que se contrataran a entes externos. Acepta parcialmente el requerimiento de la Gerencia de TI, sobre el traslado de sus dos colaboradores en diciembre 2019 y enero 2020, lo que ratifica la no implementación de la Reestructuración en el plazo ampliado por MIDEPLAN que venció el 11-11-2019.
- 10) La Dirección Ejecutiva en el oficio DE-1931-2019 del 16-12-2019 informó a MIDEPLAN que la coordinación del Departamento “Soporte Institucional” la realiza el Gerente Administrativo Financiero y que cada gerencia se mantiene cumpliendo las funciones correspondientes, no obstante, se evidencia lo contrario en las actas de notificación a las Gerencias de TI, Desarrollo Humano y Administrativo Financiero, por cuanto:
- Al notificarse al Gerente de Administrativo Financiero no se hace mención a que debe coordinar la nueva Área de “Soporte Institucional”.
 - Para las 3 gerencias, se indica que reúnen los requisitos legales y académicos establecidos para este **nuevo puesto** y no hay cambios en la denominación de los puestos ni en las funciones.




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- c) En el “Manual de funciones” que se adjunta a las notificaciones, se indica que las 3 gerencias, dependen directamente de la Dirección Ejecutiva y no se hace referencia a la dependencia y/o coordinación de la Gerencia de Administrativo Financiero, eventual coordinador de la nueva Área de “Soporte Institucional”.

Tampoco se aclara a MIDEPLAN, que las funciones notificadas a las 3 Gerencias corresponden a las detalladas en el Manual de Funciones 2014, que comprenden y aplican para la Estructura Orgánica aprobada por MIDEPLAN en el 2010 y no para la estructura aprobada por dicha entidad en el 2018 según Oficio DM-221-2018.

Lo anterior, es ratificado por la STAP en oficio STAP-1087-2020 del 19-5-2020, al señalar en el apartado 7.e.6 que **“...que dichos cambios no son consistentes con la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN en el oficio de cita, lo que aprueba es solo una sola instancia a nivel departamental, y lo que propone ese Instituto al considerar 3 gerentes en una instancia, no solo distorsiona la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN, sino que no guarda congruencia con la estructura ocupacional y por ende con la estructura salarial, al tener tres puestos de gerentes en una sola instancia en el mismo nivel jerárquico con la misma clasificación y valoración...”**

- 11) Los directores miembros de la Comisión de Modernización (periodo 08-2018 a 11-2019) indicaron que no participaron en el tema del levantamiento de la información, entre los que se encuentran el “Estudio técnico de impacto presupuestario” de la implementación de la modernización y el “Estudio técnico de capacidad de planta” y la trazabilidad de las gestiones y su seguimiento, sin embargo, mencionan que recibieron **“...avances que luego vimos en junta”** y que corresponde a la **“Dirección ejecutiva, y equipo gerencial de RRHH y técnicos correspondientes”**, que los manuales, estudios y metodologías cumplieran con los “Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA) y las guías conforme a disposiciones de MIDEPLAN.
- 12) Los Gerentes indicaron mínimo involucramiento en el Proceso de Reestructuración Institucional del INFOCOOP y específicamente sobre el tema del Estudio de Impacto Presupuestario.
- 13) Las respuestas de los funcionarios técnicos que participaron en diferentes periodos del proceso de modernización describen poca participación, incluyendo el tema del “Estudio técnico de impacto presupuestario” y el “Estudio técnico de capacidad de planta”.
- 14) No se observó evidencia documental de la planificación y cronograma establecido para adaptar los sistemas informáticos (planillas, contabilidad, presupuesto y otros) considerando las afectaciones de movimientos de plazas, traslados de activos, ajustes al POI, afectaciones a las metas del Informe de Gestión y Plan Estratégico Institucional, PETIC y eventuales ajustes y modificaciones al Presupuesto Ordinario Institucional 2020).

Incluso, el Director Ejecutivo en oficio DE 0127-2020 del 03-02-2020, al tramitar la **“Propuesta de Modificación Presupuestaria Interna N°01-2020”** a Junta Directiva, no hace mención a los cuestionamientos técnicos y legales expuestos por el Gerente de Desarrollo Humano, donde dicha área advierte sobre el registro de los asientos de planilla y afectaciones presupuestarias para la implementación de la reestructuración institucional (oficios DH 047-2020 y DH 062-202 del 31-01-2020 y 05-02-2020). Asimismo, el Gerente de Desarrollo Estratégico según oficio DES 013-2020 del 29-01-2020 advirtió en los siguientes términos:

“...En vista de la importancia sobre el tema, esta gerencia advierte a esa Dirección Ejecutiva sobre las implicaciones que podría tener para INFOCOOP el mantenimiento de ese funcionamiento irregular y se sugiere, a la vez; se eleve el tema a la Junta Directiva, la cual debe conocer los alcances e implicaciones para que tome una decisión final en resguardo de los controles, el presupuesto institucional y el buen funcionamiento de la Institución...”


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

Aspectos ratificados por el Director Ejecutivo en sesión N°4133 del 14-04-2020 al señalar temas que no se han resuelto de la modernización como son los ajustes presupuestarios de la nueva estructura y el Reglamento Orgánico que no se ha aprobado a la fecha.

15) Mediante oficio a.i. 236-21 del 08-08-2021 se remitió a la Dirección Ejecutiva la advertencia sobre el seguimiento realizado al proceso de contratación e implementación del PETIC 2020 -2024 y recomendando, entre otros aspectos, instruir la elaboración de un Cronograma con plazos de atención.

16) A los Gerentes de Desarrollo Humano y TI no se les consideró, se le excluyó y no tuvieron participación en el proceso de modernización institucional, aunque la “Propuesta de Reestructuración Integral” incluía eliminar sus áreas.

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y propiamente para la elaboración del “Estudio del costo-beneficio” que supone llevar a cabo los cambios propuestos y relacionados con el impacto Presupuestario, eliminación de puestos y de las Áreas de TI y Desarrollo Humano, detallándose en anexos digitales del N°2 al 4, el siguiente marco normativo:

- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas No. 8131 (art.18,21, 23 y 24)
- Ley 7668 Ley Marco Transformación Institucional y Reforma Sociedades Laborales SAL, artículo 3
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (art.15)
- Ley N°9343 Ley de Reforma Procesal Laboral (artículos 476 y 478)
- Estatuto de Servicio Civil, N°1581 (artículos 47 y 51)
- Reglamento del estatuto del Servicio Civil, (artículos 109, 110 ,111 y 114)
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA):
 - E.1 Lineamientos en el Componente de Normativa, inciso 2*
 - E.2 Lineamientos en el Componente de Estructura, inciso 11 f)*
 - E.3 Lineamientos en el Componente de Recurso Humano, incisos 7, a, b, c, y d*
 - E.4 Lineamientos en el Componente de Tecnología, inciso 2*
 - E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión incisos 3, 6 y 7*
- Lineamientos y Macroproceso de Reorganizaciones Administrativas, actividades 54, 61, 64 y 83
- Guía -reestructuración-parcial-total-2007 emitida por MIDEPLAN, *apartados I d) y II d) e), sobre cuantificar liquidaciones de funcionarios, eliminación de funciones, supresión departamentos, contrataciones outsourcing y salario único.*
- Dictamen de Procuraduría General de la República N°C-105-2003 del 21-4-2003 dirigido al INFOCOOP.
- Dictamen de la Procuraduría General No C-180-2021 del 23-06-2021
- Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información (2.4, 3.4, 4.1 y 4.6); vigentes al momento de los hechos y hasta el 27 de marzo 2020
- Normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE (Norma 2.2.3)
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) (Normas 4.1, 4.4, 4.4.1, 4.5.1, 5.4, 5.5, 5.6 y 5.6.1)

Al respecto, se evidenció 1) el desconocimiento y ausencia de criterios técnicos y jurídicos oficializados sobre la normativa técnica y legal vigente para realizar e implementar dicho proceso y 2) la ausencia de actualización de normativa interna y oficialización de instrumentos técnicos para la implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

Asimismo, los cambios notificados por la Dirección Ejecutiva mediante Resoluciones Administrativas a las Gerencias de TI y Desarrollo Humano, el 11-11-2019 ***“...no son consistentes con la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN en el oficio de cita, lo que aprueba es solo una sola instancia a nivel departamental, y lo que propone ese Instituto al considerar 3 gerentes en una instancia, no solo distorsiona la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN, sino que no guarda congruencia con la estructura ocupacional y por ende con la estructura salarial, al tener tres puestos de gerentes en una sola instancia en el mismo nivel jerárquico con la misma clasificación y valoración...”*** (oficio STAP 1087-2020 del 19-05-2020)

La Dirección Ejecutiva notificó en noviembre 2019 el traslado de 2 funcionarios de TI, hacia un nuevo puesto en el nuevo Departamento de Innovación Cooperativa, cambios no aprobados por STAP, dejando el Departamento de TI debilitado y comprometido, según lo expuso el Ing. Adecio Recuero del Rosario en oficio TI-87-2021 del 26-04-2021. Dicho traslado fue revertido posteriormente al declararse fallida la modernización en julio -2020 según JI-379-2020.

Por todo lo anterior, la concreción del estudio del costo-beneficio que supone llevar a cabo los cambios propuestos y relacionados con el estudio de impacto presupuestario, eliminación de puestos y eliminación de las Áreas (TI y Desarrollo Humano), constituirían elementos indispensables para las siguientes fases de implementación de la Reestructuración Institucional, conforme lo dispuesto en los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA), Guías de Manuales Administrativos, Guía para el Rediseño de Procesos y Guía para el Levantamiento de Procesos emitidas por MIDEPLAN, sobre todo, el apartado “E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión”, que dispone:

“3. Todo proceso de reorganización deberá contar con un estudio técnico en el cual se vinculen los objetivos institucionales, los procesos, la estructura propuesta y el recurso humano necesario para alcanzar esos objetivos con una visión de costo – beneficio, que fundamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuenta, oportunidad y satisfacción del interés público.” (Subrayado y negrita nuestro)

Aspecto, que se valida con jurisprudencia de la Procuraduría General de la República mediante dictamen C-180-2021 del 23-06-2021 al disponer: ***“...11.- Las reorganizaciones administrativas requieren un estudio riguroso del costo-beneficio que supone llevar a cabo los cambios propuestos. Si ese estudio no existe no debería iniciarse el proceso de reorganización, pues ello podría afectar la validez de las decisiones que se adopten...”***

Recomendación:
Dirección Ejecutiva:

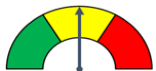
- 7.5.1 Que en la política recomendada en la observación N°1 anterior, (Referencia: Recomendación 7.1.2) de gestión de proyectos se establezca en un apartado lo relacionado con el estudio de costo-beneficio que incluya todas las consideraciones presupuestarias requeridas según cambios propuestos.
- 7.5.2 Remitir informe sobre la situación actual del grado de atención de las recomendaciones formuladas en oficio de advertencia a.i.236-21 del 08-08-2021 sobre el seguimiento realizado al proceso de contratación e implementación del PETIC 2020 -2024.

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Responsable directo
Responsable indirecto

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 6. Sobre la trazabilidad de los productos de las contrataciones, estudios y/o informes técnicos.

Se observaron las siguientes debilidades e inconsistencias de control interno sobre la trazabilidad de los productos de las contrataciones, estudios y/o informes técnicos, con base en los expedientes:

- 1) No se logró evidenciar la trazabilidad y el seguimiento de las gestiones de la Administración para completar y documentar lo señalado en la sesión de Junta Interventora N°073 del 08-06-2018, por la firma consultora BLP abogados S.A en cuanto a las “...*Recomendaciones de actividades mínimas requeridas - con vista en el expediente de la reorganización de INFOCOOP*” que se deben completar y otros que se deben elaborar...” referidas a productos, estudios y/o informes y técnicos para la implementación de la Reestructuración Institucional, al observarse que la documentación no está centralizada ni referenciada:

“Recomendaciones de actividades mínimas requeridas

SE DEBE COMPLETAR:!

ESTUDIO PARA DETERMINAR CANTIDAD DE PLAZAS POR AREA

MANUAL DE PUESTOS (Subcontratado a TATUM)

MANUAL DE CLASES

ESCALA SALARIAL: clasificación y valoración

SE DEBE ELABORAR:!

ESTUDIO DE CAMBIOS EN CONDICIONES DE CADA FUNCIONARIO

ESCALA SALARIO UNICO

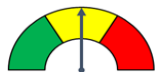
NORMATIVA: REGLAMENTO ORGANIZACION Y FUNCIONES TRABAJADORES”

- 2) La documentación en expedientes físicos y digitales referidos a informes, documentos, productos contratados a proveedores externos y generados internamente por la Administración Activa para el proceso de implementación de la Reestructuración Integral, presentan diferencias significativas en cuanto a la denominación, estructura, conceptualización, cantidad de productos, estudios e informes técnicos, contenido, aprobación, oficialización, situación actual y requerimientos según lo informado y remitido por la Dirección Ejecutiva a diferencias instancias internas (Junta Interventora, Comisión de Modernización, Secretaría de Junta Directiva y Asesoría Jurídica) y externas como son MIDEPLAN y STAP.

Incluso la Administración aporta matrices generales, cuadros y/o tablas en Excel en referencia a lo recomendado por BLP Abogados S.A. sin observarse en tales productos el cumplimiento de los requerimientos formales con su debido trámite en cuanto a su fecha de emisión, firmas responsables (hecho por, revisado por), firmas de recibido, sellos, fuente, personal entrevistado, validación y recibido conforme por el fiscalizador del contrato.

- 3) El oficio AJ-211-2019 emitidos por los licenciados Mauricio Pazos Fernández -Asesor Jurídico Departamento de Asesoría Jurídica- y Arabella Hidalgo Madriz -Asesor Jurídico a.i. Departamento de Financiamiento-, no constituye un criterio jurídico institucional al no contar con la firma de la Gerencia de Asesoría Jurídica. Incluso, se desconoce el trámite de asignación de esa numeración y se referencia que las “...*consideraciones se circunscriben al ámbito jurídico...*”, no se




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

pronuncian sobre temas operativos y estudios de la modernización por no ser de su competencia y en las recomendaciones a la Junta Interventora y Dirección Ejecutiva se enfocan al cumplimiento y validación de gestiones por parte de la Administración y la misma Junta, sin precisar, recomendar o aclarar si las mismas deben ejecutarse antes de la implementación de la reestructuración.

- 4) El oficio AJ-214-2019 emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica, complementa, amplía y valora temas no abarcados en el AJ-211-2019 y puntualiza aspectos que deben ser atendidos por las áreas técnicas del INFOCOOP y la Dirección Ejecutiva para ser del conocimiento y resolución de la Junta Interventora y que referencian productos elaborados en coordinación con consultores externos y la Comisión Técnica de implementación. Incluso, puntualizan requerimientos de emisión de criterios por parte de las Áreas Técnicas al señalar en pagina 5, Punto VI incisos iii) y v) lo siguiente:

▪ ***“Las Áreas Técnicas competentes deben informar si la implementación de la modernización implica modificaciones en puestos y en materia de empleabilidad y sobre todo si estarían en el corto plazo suprimiendo o transformando las plazas existentes afectando los derechos y situaciones jurídicas de los funcionarios” .../***

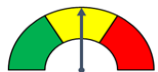
▪ ***“Debe determinarse la obligatoriedad real de contar con un Manual institucional de clases de puestos y es importante tomar en cuenta que los cambios en el perfil del puesto que conllevan a homologaciones o modificaciones en los manuales vigentes deben seguirse los tramites respectivos ante instancias internas y externas, incluida la STAP y correspondería a la Junta Interventora aprobar los cambios a los Manual de Clases y Puestos el de Cargos, incorporando la situación actual y la propuesta.***

Lo anterior, implica la validación de Estudios Técnicos, que escapan de la Asesoría Jurídica y competen a otras Áreas Técnicas, inclusive desde el punto de vista de control interno.

- 5) No se logró determinar la trazabilidad y seguimiento de gestiones por parte de la Administración para atender y resolver las valoraciones y recomendaciones de la Gerente de Asesoría Jurídica en oficio AJ-214-2019 y las recomendaciones en oficio AJ-211-2019, referidas a contar y documentar en informes y estudios técnicos las “Valoraciones y atención de las Áreas Técnicas”, aspecto ratificado en oficio AJ -07-2020 del 27-01-2020, según el siguiente detalle:

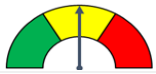
- Validar que las áreas actuales cuentan con un área homónima en la cual los funcionarios respectivos sean trasladados.
- Se reforme el reglamento orgánico del INFOCOOP.
- Establecer un cronograma claro de cómo se implementará la modernización.
- Difundir a los funcionarios todos los detalles y cambios que genere la implementación de la modernización
- “Contestarle a la STAP los oficios que han presentado, y se le expondrá la forma en que se implementó la modernización; para ello se deberá justificar en todo momento que en ningún caso se estaría afectando aspectos salariales ni de empleabilidad (ámbitos en los cuales la STAP tiene competencia), y por ello, ya no es necesaria su autorización.”
- Criterio de las áreas técnicas para determinar y validar si se requieren cambios a los manuales vigentes o son puestos con nuevas funciones e impacto presupuestario o las adiciones correspondientes.
- Criterio de las áreas técnicas sobre la aplicación de la propuesta de implementar modernización con el Manual de Puestos 2014 sin realizar modificaciones de puestos ni afectar materia de empleabilidad.
- Elaboración e implementación en forma previa los instrumentos que pudieran estar pendientes para ser sometidos a aprobación de la Junta Interventora y posteriormente a la STAP.
- Recomendación de contar con un criterio jurídico externo ante la evidencia de un claro conflicto de interés de los Asesores Jurídicos Institucionales.

- 6) En la sesión N°137 del 17-10-2019 los señores directores analizaron conjuntamente los pronunciamientos AJ-211-2019 y AJ-214-2019, sin embargo, no se evidencia la valoración de las recomendaciones emitidas en ambos criterios ni se dispuso su atención en el acuerdo tomado.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- 7) En el acuerdo JI-377-2019 de la sesión N°137 del 17-10-2019 únicamente se consignan 6 de los productos e informes técnicos mencionados por la Asesoría Jurídica, no detallándose aspectos concretos y referidos a las “*Valoraciones y atención de las Áreas Técnicas*” detallados en oficios AJ -211-2019 y AJ-214-2019, acordándose para la sesión posterior del 31-10-2019 que “...*la Administración deberá presentar para la próxima sesión de Junta Interventora, el listado de todos los productos necesarios que el proceso de reestructuración demanda a la luz de la normativa vinculante, mencionados en el AJ-214-2019...*”
- 8) Se evidencia que la información remitida a la Junta Interventora por parte de la Dirección Ejecutiva como “*Listado de productos y su estatus*” analizada en sesión N°137 del 31-10-2019; adolece de aspectos relevantes, desestimaciones, trazabilidad de las gestiones pendientes y en trámite, no refleja concretamente el estado de elaboración, aprobación y oficialización de los productos de las contrataciones, estudios e informes técnicos para la implementación de la Reestructuración Integral en el INFOCOOP, según se detalla:
- El listado incluye únicamente 15 temas y/o productos o estudios referenciados en el oficio AJ-214-2019, no considerándose aspectos técnicos que deben ser abordados y atendidos por los funcionarios técnicos designados por la Dirección Ejecutiva.
 - Se referencian “Estudios y/o Informes” en la condición de “*aprobados*” sin documentar y aportar referencias en cuenta a: oficios, sesiones, responsables, fechas, etc.
 - Se enlistan “Estudios y/o Informes” en la condición de: “*En desarrollo*”, “*En revisión*”, “*Proceso a realizarse*” y/o “*Desarrollándose actualmente*”. Siendo requisitos indispensables que se debe contar con los mismos finalizados, antes de notificar a los funcionarios la implementación de la Reestructuración realizada el 11-11-2019.
 - Se referencian “Estudios y/o Informes” en la condición de: “*En Dirección Ejecutiva y/ En Dirección Ejecutiva para oficialización*”, sin informar a la Junta Interventora la instancia que debe aprobar y oficializar con base en la normativa interna aplicable.
 - Se enlistan “Estudios y/o Informes” en la condición de “*Herramienta de uso interno de Desarrollo Humano*”, sin embargo, no se evidencia la trazabilidad de gestiones para instruir a dicha Área su atención e implementación.
 - No se aporta un cronograma con indicación de trámites y o gestiones a realizar por parte de la Administración y la Junta Interventora en cuanto a plazos, responsables de aprobación (Dirección Ejecutiva, Junta Interventora), oficialización, divulgación, etc; máxime que el plazo otorgado y ampliado por MIDEPLAN venció el 11-11-2019.
- 9) La Junta Interventora no tomó ningún acuerdo en sesión N°137 del 31-10-2019 sobre el “*Listado de productos y su estatus/reestructuración 2019*” presentado por la Dirección Ejecutiva para dar cumplimiento a lo dispuesto en el JI-377-2019, aunque, se dan inconsistencias entre la información presentada a los señores directores y los alcances del criterio jurídico en oficio AJ-214-2019 referidos a valoraciones y aspectos que deben ser atendidos por las áreas técnicas del INFOCOOP y la Dirección Ejecutiva; contrario a lo manifestado en los “Considerandos” del acta por el señor Cesar Picado Hidalgo al indicar: “...*Lo que se hizo primeramente fue hacer una lectura rápida del AJ 214-2019 y extraer aquellos elementos que tienen señalamientos legales y estatutarios que señalan algunas leyes y reglamentos de la STAP, Contraloría General de la República, así como el reordenamiento de MIDEPLAN...*”
- 10) No se logró evidenciar la trazabilidad de las gestiones realizadas por la Administración Activa para dar cumplimiento a lo dispuesto en el JI-377-2019, sobre:




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

...”. /Asimismo, la Administración deberá presentar para la próxima sesión de Junta Interventora, el listado de todos los productos necesarios que el proceso de reestructuración demanda a la luz de la normativa vinculante, mencionados en el AJ-214-2019:/...Además, lo siguiente:

- **Proceder con los cambios necesarios en los manuales y reglamentos para la aprobación e implementación de la reestructuración en los términos indicados en el presente acuerdo.**
- **Informar a la Junta Interventora sobre la metodología para la redistribución de las funciones a los Departamentos de la estructura aprobada por MIDEPLAN con respecto al Manual de Puestos existente.**
- **Se autoriza a la Administración a preparar toda la documentación, metodologías y procedimiento, necesarias para implementar la reestructuración.**

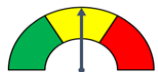
Finalmente, se acuerda comunicar la reestructuración a MIDEPLAN como también a la STAP, para lo cual las futuras etapas serán en coordinación con ambas dependencias. / ACUERDO FIRME" (Negrita no es del original)

11) El Informe sobre Implementación Reestructuración en el INFOCOOP remitido a MIDEPLAN por la Dirección Ejecutiva en oficio DE-1931-2019 del 16-12-2019 evidencia una serie de imprecisiones e inconsistencias en cuanto a la implementación de los productos, estudios e informes técnicos, según se detalla:

- En los expedientes físicos y digitales no se evidenció la trazabilidad de que dicho oficio fuera del conocimiento de la Junta Interventora.
- Se presentan diferencias en la denominación, conceptualización y cantidades de los productos de las contrataciones, estudios e informes técnicos para la implementación de la reestructuración con base en la información aportada en la sesión 137 del 31-10-2019 “Listado de productos y sus Estatus, Reestructuración 2019” y la documentación referencia a MIDEPLAN en oficio DE-1931-2019.
- Se detallan únicamente 12 temas y/o productos o estudios, sin referenciar y detallar su condición de “aprobados” “En desarrollo”, “En revisión”, “Proceso a realizarse” y/o “Desarrollándose actualmente”, “En Dirección Ejecutiva y/ En Dirección Ejecutiva para oficialización”, “Herramienta de uso interno de Desarrollo Humano”, informados a la J.I en sesión del 31-10-2019, los cuales no coincide el “Listado de productos y su estatus / reestructuración 2019”, presentado en la misma sesión.
- Indica el Director Ejecutivo a MIDEPLAN que para enero -2019 “...**la tarea estuvo realizada**” pero omite señalar la trazabilidad de aprobaciones, oficialización y desestimación de productos por parte de la Junta Interventora y más aún la ausencia de aprobación de tales documentos por parte de la STAP.
- Aunque se referencian “Propuestas” de normativa interna, no se le aclara a MIDEPLAN que no han sido aprobadas.
- No se aclara a MIDEPLAN cuales temas y/o productos o estudios, han sido aprobados y desestimados por la Junta Interventora y la Dirección Ejecutiva, los cuales son requisitos establecidos en la normativa emitida por MIDEPLAN.
- No se detallan los estudios, productos e informes técnicos pendientes y/o en proceso, juntamente con los criterios jurídicos de BLP Abogados S.A. y la Asesoría jurídica que debían desarrollarse para la implementación de la Reestructuración.

MIDEPLAN se pronuncia con respecto al Informe presentado por la Dirección Ejecutiva sobre la aplicación del proceso de la reestructuración según oficio DE-1931-2019 del 16-12-2019 y mediante Oficio DM-OF-0091-20 del 23-01-2020, emite aprobación de la Propuesta de Reorganización Administrativa Integral., el cual presenta lo siguiente:




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- MIDEPLAN resalta que **“...la institución se abocó a modificar y actualizar una serie de documentos en materia de empleabilidad y presupuesto.../...emisión de manual de procesos, manual de funciones, manual de clases, propuesta de reglamento orgánico, propuesta de reglamento de relaciones laborales, diccionario de competencias, estudio de cargas de trabajo, valoración de puestos, entre otros...”**.

Lo anterior no se cumplió en su totalidad tal como lo confirman los Gerentes en sus respuestas, incluso la Dirección Ejecutiva no informó a MIDEPLAN el estado actual de cada documento en cuanto a: el trámite o pendiente, no aprobado, no oficializado, desestimado, entre otros.

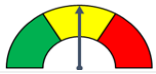
- MIDEPLAN menciona que la aplicación se dio **“...tomando en cuenta los documentos actuales mientras los anteriormente indicados son analizados por la STAP...”**, no obstante, la información remitida por el Director Ejecutivo no detalla sí los mismos fueron aprobados, oficializados y divulgados por la Junta Interventora y la Dirección Ejecutiva.

Finalmente, la STAP se pronunció contrariamente a lo actuado por la Dirección Ejecutiva y la Junta Interventora, según los oficios: STAP-1087-2020 del 19-5-2020 y STAP-1700-2020 del 28-7-2021.

Lo anterior, es ratificado por la STAP en oficio STAP-1087-2020 del 19-5-2020, al señalar en el apartado 7.e. que: **“...Tal y como se menciona en su oficio, se debe aclarar que lo aprobado por MIDEPLAN se refiere propiamente a la estructura organizacional, funciones y responsabilidades de las dependencias, de tal manera que se evidencia que la entidad no ha aplicado en sentido estricto la reestructuración organizacional, lo cual como se indicó se deja a entera responsabilidad de la Administración...”**

- 12) El oficio sobre la Implementación de la Reestructuración remitido a STAP por la Dirección Ejecutiva, D.E. 279-2020 del 02-03-2020, no aportó información relevante de los diferentes productos, estudios e informes técnicos para ejecutar la Reestructuración del INFOCOOP.
- 13) El Informe de la Dirección Ejecutiva remitido a Junta Directiva mediante oficio DE-0058-2020 del 20-01-2020 sobre el Proceso de Reestructuración para ser analizado en la sesión 4119 del 21-01-2020, no posee ningún apartado sobre el uso y/o empleo de los productos contratados, estudios e informes técnicos y la situación actual del grado de implementación, aprobación, oficialización y remisión a las instancias internas como son al Área de Desarrollo Humano para su aplicación.
- 14) No se logró evidenciar la trazabilidad de toda la documentación soporte y requerida por la Asesoría Jurídica según recuento realizado en oficios AJ: 211-2019, 214-2019, 07-2020, 018-2020, 020-2020 y 115-2020, que se debe aportar y hacer constar sobre el Proceso de reestructuración Integral del INFOCOOP que eventualmente ha sido nombrada y referida por la Administración Activa en diferentes oficios y presentaciones a Junta Interventora y a entes externos.
- 15) Se evidencia por parte de la Ejecutiva de la Secretaria de Junta Directiva (oficio SJD 020-2021 del 01-3-2021) y la Asesoría Jurídica (oficio AJ 020-2020 del 14-2-2020) que no se cuenta en los archivos de referencia de las sesiones de Junta Interventora, donde se analizó y acordaron temas de la Reestructuración Integral del INFOCOOP; con la documentación soporte de los productos, estudios e informes técnicos para la implementación de la reestructuración conforme lo detalló la Asesoría Jurídica en oficio AJ-07-2020 de 27 de enero del 2020, y que correspondía su remisión oportunamente por parte de la Administración Activa. Con excepción de la información sobre el estudio de la escala salarial presentado en sesión N°103 del 07-2-2019, según oficio DE 0127-2019.
- 16) Los señores directores miembros de la Comisión de Modernización de Junta Interventora indicaron sobre la trazabilidad de las gestiones y seguimiento de los productos, informes y estudios técnicos que no participaron para la levantar la información, sin embargo, mencionan que recibieron **“...avances que luego vimos en junta”** y que corresponde a la **“Dirección ejecutiva, y equipo gerencial de RRHH y técnicos correspondientes”**, que los manuales, estudios y metodologías cumplieran con los




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

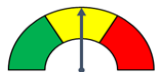
“Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA) y las guías conforme a disposiciones de MIDEPLAN. Sin embargo, llama la atención sus respuestas, por cuanto en el apartado anterior se evidencio por parte de la secretaria de Junta Directiva y la Gerencia de Asesoría Jurídica que la Administración Activa no remitió a la Junta Interventora la documentación soporte de los productos, estudios e informes técnicos para la implementación de la reestructuración. Al respecto, sí se evidenció la “Propuesta de empleabilidad y ajuste salarial” remitido a Junta Interventora mediante oficio DE-0127-2019 del 7-02-2019 y que fue conocido en sesión 103 del 07-02-2019.

- 17) La respuesta generalizada de los señores Gerentes a las consultas formuladas por la Auditoría Interna sobre el tema del levantamiento de los procesos de cada área y el tema de trazabilidad de los productos, estudios e informes técnicos, evidencia poca participación de éstos por parte de la Dirección Ejecutiva y Comisiones de Modernización.
- 18) Los funcionarios técnicos que participaron en diferentes periodos del proceso de modernización describen un mínimo involucramiento incluyendo el tema de trazabilidad de los productos, estudios e informes técnicos.
- 19) No se logró evidenciar la trazabilidad de las gestiones de la Administración para concretar el seguimiento de los productos para la implementación de la Reestructuración Institucional, conforme los disponen los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA) y la Guía de Manuales Administrativos, emitido por MIDEPLAN, sobre todo diferenciar la emisión de estudios e informes técnicos formales con su debida estructura, tabla de contenido y metodología versus la emisión de hojas Excel o tablas con ninguna estructura y ausencia de mecanismos de control como son hecho por, revisado por, aprobado por, fuentes, etc.

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y propiamente para la trazabilidad de los Productos de las contrataciones, estudios y/o informes técnicos y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas No. 8131 (art.18,21, 23 y 24)
- Ley 7668 Ley Marco Transformación Institucional y Reforma Sociedades Laborales SAL, artículo 3
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (art.15)
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA):
 - E.1 Lineamientos en el Componente de Normativa, inciso 2*
 - E.2 Lineamientos en el Componente de Estructura, inciso 5, 11 f)*
 - E.3 Lineamientos en el Componente de Recurso Humano, incisos 1,5,6, 7, a, b, c, y d y 10*
 - E.4 Lineamientos en el Componente de Tecnología, inciso 2*
 - E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión incisos 3, 6 y 7*
- Lineamientos y Macroproceso de Reorganizaciones Administrativas, actividades 54, 61, 64 y 83
- Guía -reestructuración-parcial-total-2007 emitida por MIDEPLAN, apartados I d) y II d) e)
Sobre cuantificar liquidaciones de funcionarios, eliminación de funciones, supresión departamentos, contrataciones outsourcing y salario único.
- Lineamientos y Macroproceso de Reorganizaciones Administrativas
- Dictamen de Procuraduría General de la República N°C-105-2003 del 21-4-2003 dirigido al INFOCOOP.
- Dictamen de la Procuraduría General No C-180-2021 del 23-06-2021
- Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información (2.4, 3.4, 4.1 y 4.6); vigentes al momento de los hechos y hasta el 27 de marzo 2020




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- Normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE (Norma 2.2.3)
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) (Normas 4.1, 4.4, 4.4.1, 4.5.1, 5.4, 5.5, 5.6 y 5.6.1)
- **NORMATIVA INTERNA EN INFOCOOP:**
 - *Ley N° 4179 y sus reformas, Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP, artículos 162, 170 y 176*
 - *Reglamento Interno de Junta Directiva, Gaceta N°107 del 4-6-2012., artículos 9, 12*
 - *Reglamento Orgánico del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, artículos 26 y 27*
 - *Criterios de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP.*
 - Oficio AJ-214-2019 del 10-10-2019 que complementa el oficio AJ-211-2019 ⁽⁴⁾
 - Oficio AJ-07-2020 27 de enero del 2020
 - Oficio AJ-018-2020 del 12 febrero del 2020:
 - Oficio AJ-020-2020 del 14 de febrero del 2020:
 - Oficio AJ-115-2020 del 29-5-2020:
 - *Acuerdos Permanentes de Junta Directiva. Sesión 2859, art. 2º, inc. 4.8 del 19-7-99*

Al respecto, se evidenció 1) el desconocimiento y ausencia de criterios técnicos y jurídicos oficializados sobre la normativa técnica y legal vigente para realizar e implementar dicho proceso y 2) la ausencia de actualización de normativa interna y oficialización de instrumentos técnicos para la implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP, entre estos:

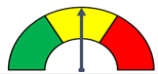
- *Contratación de Servicios para la “Implementación organigrama términos de referencia”:*
- *Cronograma de implementación de la modernización*
- *Procedimiento para aplicación de reorganización” aportado por BLP Abogados S.A.*
- *Procedimiento de distribución de personal, elaborado aparentemente por la funcionaria Herla Pineda.*
- *Procedimiento: Análisis identificación, distribución del personal, elaborado por la firma C&A Consultores S.A. partiendo del “Procedimiento de distribución de Personal.*

Asimismo, la información y documentación remitida a la Junta Interventora y entes externos por parte de la Dirección Ejecutiva relacionada con los productos de las contrataciones, estudios e informes técnicos para la implementación y ejecución de la reestructuración, presentan diferencias significativas en cuanto a: denominación, conceptualización, cantidad y condición, induciendo eventualmente a interpretaciones y decisiones no acordes con la normativa técnica y legal aplicable, referidas a:

- Presentación de personeros de BLP Abogados S.A. en Junta Interventora, de la Sesión N°073 del 08-06-2018 *“Recomendaciones de actividades mínimas requeridas - con vista en el expediente de la reorganización de INFOCOOP” que se deben completar y otros que se deben elaborar”*
- Presentación de la Dirección Ejecutiva en Sesión N°103 del 07-02-2019 *“Reestructuración Institucional (Empleo y modelo salarial) enero 2019”* en filmina N°3 se presenta detalle de la “Documentación Requerida”.
- Presentación de la Dirección Ejecutiva en N°135 del 17-10-2019, *“REESTRUCTURACION DEL INFOCOOP - SITUACION ACTUAL, octubre-2019”*, en filmina N°5 se detallan los productos de las contrataciones para la implementación.
- Presentación de la Dirección Ejecutiva en N°137 del 31-10-2019 *“LISTADO DE PRODUCTOS Y SU ESTATUS / REESTRUCTURACION 2019”*
- Oficio DE-1931-2019 del 16-12-2019 *“Informe a MIDEPLAN sobre Implementación Reestructuración”,* indicando que *“...durante el resto del año 2018 la Comisión de Modernización de la Junta Interventora se abocó a generar los productos solicitados. Ya para enero de 2019 la tarea estuvo realizada, con los documentos que indica el siguiente Cuadro...”*

⁴ El mismo un fue emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica, sino por un funcionario de la AJ y otro del Area de Financiamiento, que son abogados.




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

- Oficio D.E. 279-2020 del 02-03-2020, remitidos a la STAP en respuesta a los oficios STAP-2170-2019 y STAP-0075-2020 informando sobre el proceso implementado de la Reestructuración Institucional.

De lo expuesto, se determinó que, a la Junta Interventora, MIDEPLAN y STAP, no se les remitió oportunamente por parte de la Dirección Ejecutiva toda la documentación soporte y requerida sobre el Proceso de implementación de la Reestructuración Integral del INFOCOOP.

Recomendación:

Dirección Ejecutiva:

7.6.1. Se reitera la recomendación de la adopción de un marco metodológico de buenas prácticas de administración de proyectos, así como la política (observación no.1) para que en ella se establezca el seguimiento a realizar a los entregable tanto de contrataciones externas como de las diferentes fases del proyecto.

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

Observación No. 7. Seguimiento de los Acuerdos de Junta Interventora referidos a la implementación del Proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP

Mediante la verificación documental de los expedientes administrativos se determinaron las siguientes debilidades e inconsistencias de control interno sobre la ejecución y seguimiento de los acuerdos de Junta Interventora referidos a la implementación del Proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP:

- 1) No se evidencia en los expedientes físicos o digitales de la Administración referidos al Proceso de Modernización un Informe Oficial de Seguimiento de acuerdos adoptados elaborado por la Dirección Ejecutiva, para dar cumplimiento a todo lo instruido por la Junta Interventora, en relación con el Proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP, la documentación esta dispersa y no hay un apartado en el índice de contenido o referencias concretas que detalle el seguimiento realizado y el cumplimiento de los acuerdos dispuestos por Junta Interventora, como son: el tiempo para la ejecución, el responsable y el estado actual en que se encuentra.

En las siguientes sesiones se dispuso acuerdos relevantes de los cuales no se evidenciaron las gestiones implementadas y oficializadas por la Dirección Ejecutiva y los análisis, valoraciones y aprobaciones posteriores de la Junta Interventora, de:

- Sesión N°070 del 18-05-18 JI-167-2018: incisos 4, 6, 7, 8, 9 y 10.
- Sesión N°133 del 03-10-19 JI-371-2019: Análisis y aprobación por parte de la Junta Interventora del Manual de funciones.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- Sesión N°135 del 17-10-19 JI-377-2019: Análisis y resolución de oficios ai.259-2019, DE-1466-2019, AJ 214-2019, AJ 211-2019, más temas de manuales y reglamentos, metodología para la redistribución, documentación, metodologías y procedimiento y comunicaciones de la reestructuración.
 - Sesión N°137 del 31-10-19: Listado de productos y su estatus”, información parcializada e incompleta sobre los productos y estudios técnicos y legales que deben ser conocidos, analizados y aprobados por la Junta Interventora.
- 2) Se determinó que en la sesión N°073 del 08-06-18, se abordó el tema de la modernización institucional mediante un informe un de la firma BLP Abogados S.A, en el cual se incluyen una serie de “Recomendaciones de actividades mínimas requeridas”, tanta para completar como para elaborar. En los “Considerandos” del acta se acogen estas recomendaciones. Incluso, en oficio SJD 020-2021 de la secretaria de actas se referencian las presentaciones en PowerPoint aportadas por la firma BLP Abogados S.A, (del folio 178 al 203 en el archivo de referencia de la sesión). No obstante, esta información no consta en el acuerdo transcrito (oficio JI-194-2018) ya que el mismo hace referencia al informe de Auditoría Forense elaborado por la firma consultora KPMG sobre eventuales denuncias en INFOCOOP.
 - 3) La Junta Interventora implementó en varias ocasiones los referenciados “espacios privados” incorporados en las sesiones para analizar temas de modernización retirando de estos a la Auditoría Interna, el Asesor Jurídico y la Ejecutiva de la Secretaría de Actas, incluso sin aportar documentos de respaldo para el expediente respectivo del archivo de referencia de la sesión y sin transcribir los “considerandos”, únicamente el acuerdo señalado por el Director Ejecutivo.
 - 4) No se evidenciaron las acciones de la Comisión de Modernización de Junta Interventora para analizar y dar seguimiento a los acuerdos de Junta Interventora sobre gestiones y trámites remitidos para su valoración y resolución del Proceso de Reestructuración Integral. Asimismo, los señores directores miembros de la Comisión de Modernización de Junta Interventora indicaron escuetamente sobre el “...seguimiento en todo el proceso de modernización desde el 2017 al 2019...” que “...se presentaba en sesión, avances del proceso, ver actas de sesiones. En el detalle revisar los avances expediente administrativo”, Ver expediente administrativo.”, sin aportar documentación de soporte del seguimiento realizado.
 - 5) Las respuestas de los funcionarios técnicos que participaron en diferentes periodos del proceso de modernización describen poca participación, incluyendo el tema del seguimiento de los acuerdos de Junta Interventora.
 - 6) No se logró evidenciar la trazabilidad y seguimiento de las gestiones de la Administración para concretar y dar cumplimiento a todo lo instruido por la Junta Interventora en relación con el proceso de reestructuración, sobre todo la emisión de un Informe Oficial de Seguimiento de los acuerdos que incorpore el tiempo para la ejecución, el responsable y el estado actual en que se encuentra.

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y propiamente sobre el seguimiento de los Acuerdos de Junta Interventora y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

- Ley General de Administración Pública, “De los actos Administrativos”; Artículos: 103 punto 1, 120, 121, 128, 129, 132, 136 inciso e), 140.
- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas No. 8131 (art.18,21, 23 y 24)
- Ley 7668 Ley Marco Transformación Institucional y Reforma Sociedades Laborales SAL, artículo 3
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (art.15)
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA):
 - E.1 Lineamientos en el Componente de Normativa: incisos 1, 2 y 10
 - E.2 Lineamientos en el Componente de Estructura: inciso 4, 5, 8, 11
 - E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión: inciso 1


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- Dictamen de Procuraduría General de la República N°C-105-2003 del 21-4-2003 dirigido al INFOCOOP.
- Dictamen de la Procuraduría General No C-180-2021 del 23-06-2021
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA:
 - *Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009). (Normas 4.1, 4.4, 4.4.1, 4.5.1, 5.4, 5.5, 5.6 y 5.6.1)*
 - *Criterio 10064 del 16 de agosto 2004 FOE-FEC-523 sobre aprobación de Reglamentos, manual de procesos y procedimientos.*
- **NORMATIVA INTERNA EN INFOCOOP:**
 - *Ley N° 4179 y sus reformas, Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP, artículos 162, 170 y 176*
 - *Reglamento Interno de Junta Directiva, Gaceta N°107 del 4-6-2012., artículos 9 inciso e) , 12*
 - *Reglamento Orgánico del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, artículos 26 y 27*
 - *Acuerdos permanentes de Junta Interventora JI-072-2017 y JI-035-2019 sobre la presentación de informes mensuales de seguimiento sobre la Modernización.*
 - *Criterios de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP. Oficio AJ-020-2020 del 14 de febrero del 2020 y Oficio AJ-115-2020 del 29-5-2020*

Al respecto, se evidenció la ausencia de oficialización de instrumentos técnicos para la implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP, sobre todo lo referido a la ejecución y seguimiento de acuerdos de Junta Interventora en cumplimiento del acuerdo JI-072-2017 que dispone:

- “1) Instruir a la Dirección Ejecutiva a efectos de que en la próxima sesión presente ante la Junta Interventora el estado actual del cumplimiento de acuerdos adoptados por este Órgano Colegiado.*
- 2) Adicionalmente, en razón del plazo que permanecerá en la Institución esta Junta Interventora, se instruye a la Dirección Ejecutiva para que **presente mensualmente informe de seguimiento de acuerdos adoptados**; según Decreto Ejecutivo N° 40214-MP-MTSS del 28 de febrero de 2017./Se solicita que dicho informe incluya los siguientes tres aspectos: el tiempo para la ejecución, el responsable y el estado actual en que se encuentra.”*

Los acuerdos tomados por la Junta Directiva/Interventora son de suma relevancia, tanto a lo interno como a lo externo, por lo que la definición de plazos para el cumplimiento de estos, así como su acatamiento reviste de gran importancia para la consecución de los objetivos propuestos y para la rendición de cuentas.

Recomendación:
Dirección Ejecutiva:

- 7.7.1 Cumplir con la entrega periódica del seguimiento de acuerdo de Junta Directiva
- 7.7.2 Instruir a la Gerencia de Asesoría Jurídica para que elabore una propuesta para normar las sesiones de Junta Directiva que se declaren privadas, así como también cuando los señores directores valoren temas privados dentro de una sesión; en el sentido de incluir los considerandos y documentación que soporten los acuerdos. Y que esta sea elevada a la Junta Directiva para su aprobación.

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto



OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 8. De los cambios a la Propuesta Técnica aprobada por MIDEPLAN hacia una redistribución con base en el Manual de Funciones del 2014.

A continuación, se detallan las siguientes observaciones relevantes de los cambios a la Propuesta Técnica aprobada por MIDEPLAN “...hacia una redistribución con base en el Manual de Funciones del 2014”:

- 1) Durante el proceso de implementación de la Propuesta original de Reestructuración del INFOCOOP 2018/2019 se realizaron cambios importantes al “Estudio técnico de reorganización integral” -Guía #1- aprobado por el Ministro Rector del MTSS y MIDEPLAN, al acordar la Junta Interventora una “Redistribución de funciones utilizando el Manual de Puestos 2014”, según información proporcionada por la Dirección Ejecutiva en oficios AJ-211-2019, AJ-214-2019 y oficio DE-1466-2019 del 17-10-2019 correspondiente a la nueva “Propuesta para la implementación de la Reestructuración Institucional”, los cuales no fueron avalados ni aprobados por la STAP, según oficios STAP-1087-2020 del 19-05-2020 y STAP-1700-2020 del 28-07-2020, de hecho la STAP se pronunció contrariamente a lo actuado por la Dirección Ejecutiva y la Junta Interventora y se confirma que con la implementación de dicha propuesta se estarían afectando aspectos salariales o de empleabilidad:
- 2) El Director Ejecutivo informó y documentó a Junta Interventora en sesión N°135 del 17-10-2019 que la propuesta es implementar la Reestructuración Institucional con base en el Manual de puestos del 2014, al señalar “...*El señor Gustavo Fernández Quesada, Director Ejecutivo a.i. le responde que el manual de puestos que estarían usando es el del 2014 que no lo ha hecho ninguna de estas empresas, es el que existe desde el 2014 y les recuerda que la Autoridad Presupuestaria les dijo que utilizaran el del 2014 y ellos lo que hicieron en un principio tomar el del 2014, mejorarlo y eso es lo que ellos tienen allá pero no les han dicho nada al respecto, entonces ahora en esta propuesta que están haciendo hoy y que han conversado es que funcionen con el que está, que es un manual que también tiene sus elementos positivos y por supuesto les podría servir para aplicar esta propuesta, por eso el manual de puestos está aquí ubicado como algo que se creó totalmente nuevo y que no tuvo curso,.../ recuerden que MIDEPLAN les aprobó una estructura y esa es la estructura que aplicarían y esa estructura está totalmente alineada con el Plan Estratégico.../ y con este enfoque...*”, **sin considerar, que:**
 - No se observa en la documentación una aclaración por parte del señor Gustavo Fernández Quedada a los señores miembros de Junta Interventora sobre el razonamiento técnico y legal para proponer utilizar el Manual de Funciones 2014 sin mejorarlo, el cual no fue presentado ni aprobado por la STAP; en lugar de utilizar el Manual de Funciones 2017 -última versión vigente para el año 2019- el cual incorpora ajustes y modificaciones aprobadas por la Junta Directiva y Junta Interventora en el periodo 2015/2017, cuestionándose, eventualmente, su validez, nulidad y vigencia, tal como lo reafirmó la Licda. Herla Pineda en sesión 4119 del 21-01-2020, al señalar, en página 26, lo siguiente:

“...La señora Herla Pineda Segura, Ejecutiva en Desarrollo Humano, señala que hay varios temas ahí que parece como que se están desviando de lo que se acordó. La Junta Interventora fue muy clara y se tomó una decisión con base a criterios jurídicos dados por la señora Arabella Hidalgo Madriz y el señor Mauricio Pazos Fernández y a partir de ahí se toma la decisión...Si se requiere un cambio, por ejemplo, ayer en la reunión que estuvieron con la STAP y hablaron del Contralor de Servicios específicamente, se tiene un oficio donde ellos lo refieren y lo tienen y se lo dijo también a la señora María de los Ángeles Cerdas Mattey, Analista Encargada del INFOCOOP, cómo era posible que digan que no se podía utilizar el Manual 2017, que se consideraba el vigente, los devuelvan al del 2014 y entonces, quiere decir que lo que estaba hasta el 2017 no tiene validez y es nulo, pero el Contralor de Servicios sí, entonces, la señora Ana Miriam Araya Porras, Directora Ejecutiva de la STAP y el señor Carlos Mena Rodríguez, Jefe Sectorial, dijeron que sí, que se les enviara una nota donde se explica eso, con la nota adjunta donde la STAP lo ratifica y se aprueba. Entonces, considera que a todas luces había un Contralor de Servicios en el Manual del 2014 y que fue el que se utilizó...”

(Negrita y subrayado no es del original)





OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

- No se observa en la documentación una aclaración por parte del señor Gustavo Fernández Quedada a los señores miembros de Junta Interventora que el MANUAL DE FUNCIONES versión 2014, fue elaborado, estructurado y responde para contribuir con el clima y desempeño de la Estructura organización aprobadas por MIDEPLAN en el 2010 mediante oficio DM-622-10 del 10-10-2010, considerando en ese periodo instrumentos e herramientas diferenciadas como son: las políticas y acciones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo del 2010, Plan Estratégico Institucional 2010/2014 y Plan Anual Operativo 2010 del INFOCOOP, tal como lo disponen los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas emitidos por MIDEPLAN.
 - No se observa en la documentación una aclaración por parte del señor Gustavo Fernández Quesada a los señores miembros de Junta Interventora que con dicha PROPUESTA se evidencian las siguientes inconsistencias e incumplimientos de las “DIRECTRICES GENERALES DE POLÍTICA PRESUPUESTARIA, SALARIAL, EMPLEO, INVERSIÓN Y ENDEUDAMIENTO PARA ENTIDADES PÚBLICAS, MINISTERIOS Y ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la autoridad (Decreto N° 40981-H), en los artículos números 42, 44,47 y 60,:
- **Artículo 60.-La estructura ocupacional de las entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, debe responder a la estructura organizacional aprobada por el MIDEPLAN.**
(Negrita y subrayado no es del original)
 - La **ESTRUCTURA OCUPACIONAL** (MANUAL DE FUNCIONES versión 2014) responde a la **ESTRUCTURA ORGÁNICA** aprobadas por MIDEPLAN en el 2010 mediante oficio DM-622-10 del 10-10-2010 manteniendo la jerarquización de las clases.
 - Se crea un desequilibrio y no hay consistencia al utilizar la **ESTRUCTURA OCUPACIONAL** (MANUAL DE FUNCIONES versión 2014) para responder a la nueva **estructura orgánica** aprobadas por MIDEPLAN en el 2018 mediante oficio **DM-221-2018 del 04-05-2018, fundamentada** en instrumentos e herramientas diferenciadas como son: las políticas y acciones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo del 2010, Plan Estratégico Institucional 2010/2014 y Plan Anual Operativo 2010 del INFOCOOP, tal como lo disponen los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas emitidos por MIDEPLAN
 - No fundamentó técnica ni legalmente el señor Gustavo Fernandez Quesada sobre el eventual alineamiento inducido entre la Estructura Organizacional y la Estructura Ocupacional, al indicarles a los señores miembros de Junta Interventora, que “...**recuerden que MIDEPLAN les aprobó una estructura y esa es la estructura que aplicarían y esa estructura está totalmente alineada con el Plan Estratégico.../ y con este enfoque...**”
- 3) La STAP se pronunció y emitió criterio técnico contrariamente a todo lo actuado por la Dirección Ejecutiva y la Junta Interventora al acordar la “...*Redistribución de funciones utilizando el Manual de Puestos 2014*, según oficios: STAP-1087-2020 del 19-5-2020 y STAP-1700-2020 del 28-07-2020, por haber implementado la reorganización Institucional a partir del 11 de noviembre del 2019, sin contar con el criterio técnico especializado en materia salarial y de empleo público de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria que autorice su aplicación y la fecha a partir del cual debe regir, siendo un requisito de eficacia para su aprobación e implementación, al señalar, entre otros temas en oficio STAP-1087-2020 que:
- a) “...**Punto 7.c):**
La entidad acordó dejar sin efecto el Manual de Clases Propuesto (solicitado mediante correo de fecha 28 de junio del 2019 en el oficio DE-0845-2019) y en su lugar proponen mantener el Manual de Puestos vigente que data del año 2014; el cual por su composición y estructura no cuenta con una agrupación por clases.”


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

Sobre dicha observación, llama la atención, lo que al respecto indica el INFOCOOP: /“(...) La Junta Interventora del INFOCOOP mediante acuerdo N° JI-377- 2019, acordó utilizar para los efectos del proceso de reestructuración, el actual Manual de Cargos del año 2014, mismo que como se indicó anteriormente, **ha sido conocido y aceptado por la STAP**. Es importante señalar que desde el reingreso del INFOCOOP al ámbito de la Autoridad Presupuestaria en el año 2014 y hasta la fecha, no consta en los archivos del instituto que la AP o la STAP, hayan realizado algún tipo de solicitud de aclaración o adición al Manual en vigencia, mismo que se mantiene sin cambios”. Lo destacado es propio.

Se debe aclarar que el Manual de Puestos vigente (2014) no ha sido analizado ni aprobado por la Autoridad Presupuestaria, más bien con el reingreso del INFOCOOP al ámbito de ese Órgano Colegiado ya esa entidad lo venía aplicando, es en el año 2019 que esta Secretaría Técnica conoce del mismo dada la solicitud de reestructuración presentado por esa entidad, como bien se indicó en el punto 7.c) del citado STAP-2170-2019:/ “(...)Sobre la propuesta del Manual de Puestos esta Secretaría Técnica procederá a efectuar el análisis correspondiente, con propósito de verificar el cumplimiento de las directrices de política salarial y empleo vigentes, en el momento que esa entidad presente los argumentos y aclare las dudas enunciadas en el presente oficio” ...”/
(Negrita y subrayado nuestro)

b) Punto 8.2) En este punto INFOCOOP indica:

“(...) Como se ha indicado en puntos anteriores, el Manual utilizado data del año 2014, **mismo que la STAP nos comunica que es el que esta entidad reconoce como vigente**. Sobre lo señalado de la incorporación de algunos puestos, es importante aclarar que de la lista realizada (Ejecutivo en Informática Educativa, Contralor de Servicios, Ejecutivo en Gestión del Conocimiento, Oficial de Riesgos, Técnico en Desarrollo Humano y Técnico en Financiamiento), correspondería a un nuevo puesto el Oficial de Riesgos y el Ejecutivo en Gestión del Conocimiento. Por ende, estos puestos se descartan de momento, hasta tanto recibamos la retroalimentación de la STAP en cuanto a la continuidad del presente oficio.

La STAP toma nota de lo indicado, no obstante, no omitimos manifestar que respecto a lo destacado en el párrafo anterior, **esta Secretaría Técnica conoció de la existencia del Manual de Clases del INFOCOOP del año 2014, cuando ese instituto presentó para estudio y revisión del cumplimiento de Directrices vigentes la reestructuración del INFOCOOP en el 2019.**

Con relación a lo manifestado por ese Instituto en respuesta al STAP-0075-2020, esta Secretaría Técnica solicitará el criterio jurídico de nuestra Unidad de Asesoría Jurídica, sobre lo externado en los oficios AJ-211-2019 y AJ-020-2020 adjuntados, una vez realizado lo anterior, esta dependencia comunicará al INFOCOOP lo correspondiente.
(Negrita y subrayado nuestro)

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica, legal y de la jurisprudencia administrativa que le aplica al INFOCOOP sobre la trazabilidad de los cambios a la Propuesta Técnica aprobada por MIDEPLAN hacia una Redistribución de funciones con base en el Manual de Funciones del 2014 y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

- Ley General de Administración Pública, De los actos Administrativos; **Artículos: 103 punto 1, 120, 121, 128, 129, 132, 136 inciso e), 140.**
- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas No. 8131 (art.18,21, 23 y 24)
- Ley 7668 Ley Marco Transformación Institucional y Reforma Sociedades Laborales SAL, artículo 3
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (art.15 y 20)




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, N° 37735-PLAN, artículos 3, 26,28,
- Decreto Ejecutivo No. 23323 del 17 de mayo de 1994, “Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)” y sus reformas, artículo 16
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA):
 - E.1 Lineamientos en el Componente de Normativa: inciso 1, 2, 4, 7, 8, 9 y 10*
 - E.2 Lineamientos en el Componente de Estructura: inciso 4 y 5*
 - E.3 Lineamientos en el Componente de Recurso Humano, incisos: 1, 5, 6, 10*
 - E.4 Lineamientos en el Componente de Tecnología, incisos 2, 7 y 8*
 - E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión: inciso 1, 3, 6, 8 y 9*
 - E.6 Lineamientos en el Componente de Infraestructura, incisos 2 y 4*
- Guía para el Levantamiento de Procesos, emitida por MIDEPLAN.
- Guía para el Rediseño de Procesos, emitida por MIDEPLAN.
- Guía de Manuales Administrativos, emitida por MIDEPLAN, 05-209
- Dictamen de Procuraduría General de la República N°C-105-2003 del 21-4-2003 dirigido al INFOCOOP.
- Dictamen de la Procuraduría General No C-180-2021 del 23-06-2021
- Directrices Generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el año 2019, (Decreto N° 40981-H), artículos 42, 44, 47, 58, 60 y 63.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA:
 - *Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009). (Normas 4.1, 4.4, 4.4.1, 4.5.1, 5.4, 5.5, 5.6 y 5.6.1)*
 - *Criterio 10064 del 16 de agosto 2004 FOE-FEC-523 sobre aprobación de Reglamentos, manual de procesos y procedimientos.*
- **NORMATIVA INTERNA EN INFOCOOP:**
 - *Ley N° 4179 y sus reformas, Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP, artículos 162, 170 y 176*
 - *Reglamento Interno de Junta Directiva, Gaceta N°107 del 4-6-2012., artículos 9 inciso e), 11,12 y 13*
 - *Reglamento Orgánico del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, artículos 30*
 - *Reglamento Interno de Trabajo del INFOCOOP:*
 - *Reglamento para la Administración de Personal del INFOCOOP*
 - *Criterios de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP*
 - *Acuerdos permanentes de Junta Interventora.*

Al respecto, se evidenció 1) el desconocimiento y ausencia de criterios técnicos y jurídicos oficializados sobre la normativa técnica y legal vigente para realizar e implementar dicho proceso parte que los miembros de la Junta Interventora, la Comisión de Modernización de Junta Interventora, Comisión Técnica y demás funcionarios involucrados como parte del equipo de profesionales a cargo del proceso de reestructuración y 2) la ausencia de actualización de normativa interna y oficialización de instrumentos técnicos para la implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP, entre estos:

- *Contratación de Servicios para la “Implementación organigrama términos de referencia”:*
- *Cronograma de implementación de la modernización*
- *Procedimiento para aplicación de reorganización” aportado por BLP Abogados S.A.*
- *Procedimiento de distribución de personal, elaborado aparentemente por la funcionaria Herla Pineda.*
- *Procedimiento: Análisis identificación, distribución del personal, elaborado por la firma C&A Consultores S.A. partiendo del “Procedimiento de distribución de Personal.*




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Recomendación:
Dirección Ejecutiva:

7.8.1 Valorar juntamente con las Gerencias de Asesoría Jurídica y Desarrollo Humano la conveniencia institucional de actualizar de Manual de Puestos vigente para posteriormente someterlo a aprobación de la Junta Directiva y Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto

OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No.9. Trazabilidad y seguimiento de las notificaciones de las Resoluciones Administrativas a funcionarios.

Se observaron las siguientes debilidades e inconsistencias de control interno sobre la trazabilidad y seguimiento de las notificaciones de las Resoluciones Administrativas a funcionarios y las gestiones de la Dirección Ejecutiva para atender las solicitudes de aclaración y documentación y sobre todo la resolución de las apelaciones, recursos de revocatoria y apelación en subsidio. A continuación, se detallan las más relevantes:

- 1) No se logró evidenciar en los archivos físicos y digitales aportados por la Dirección Ejecutiva la trazabilidad y seguimiento de las notificaciones de las Resoluciones Administrativas a funcionarios, ni las gestiones de la administración para atender las solicitudes de aclaración y documentación y sobre todo la resolución de las apelaciones, recursos de revocatoria y apelación en subsidio presentados por los funcionarios.
- 2) La Dirección Ejecutiva al dar respuesta al oficio STAP-075-2020 mediante oficio DE 279-2020 del 02-03-2020 no hizo referencia al criterio jurídico oficial en oficio AJ-214-2019 como fundamento técnico-jurídico para implementar la Reestructuración Institución el 11 de noviembre 2019, en el cual se presentan valoraciones de la Gerente de Asesoría Jurídica al señalar aspectos que deben ser atendidas por las áreas técnicas del INFOCOOP y recomendaciones para la Dirección Ejecutiva y la Junta Interventora. Únicamente, el Director Ejecutivo, referenció el oficio AJ-211-2019 el cual no fue emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica y corresponde a un criterio jurídico y no técnico, dado las competencias de los firmantes e incluso anexo el oficio AJ-020-2020 emitido el 14-02-2020, pero no el AJ-214-2019 criterio base para la Junta Interventora al aprobar la implementación de la Reestructuración en acuerdo JI-377-2019 del 17-10-2019.

Incluso, el Director Ejecutivo remitió a la STAP el anexo N°10 en relación con la “Estructura ocupacional” del INFOCOOP, no obstante, para la “Ubicación Actual”, no se detalla y no se hace referencia para los puestos que corresponden la denominación de los Departamentos nuevos de Fortalecimiento Empresarial y Soporte Institucional. Incluso, se referencia a “Innovación Cooperativa”, el cual no corresponde por cuanto no fue aprobado por STAP y lo correcto es “Educación y Capacitación”.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

3) Sobre las “Actas de notificación de las Resoluciones Administrativas”, se concluye:

- a. No se incluye en la comunicación de las Resoluciones Administrativas a los funcionarios “...***el texto íntegro del acto con indicación de los recursos procedentes, del órgano que los resolverá, de aquél ante el cual deban interponerse y el plazo para interponerlos...***” en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 245 de la Ley General de la Administración Pública y lo indicado en el criterio vinculante de la Procuraduría general de la República en oficio C-105-2003 del 21-4-2003.
- b. En el apartado de “**Introducción**” no se hace referencia de que la STAP, no había aprobado la Reestructuración a esa fecha y que corresponde a un requisito de validez y eficacia, para que “...***como órgano técnico especializado en materia salarial y de empleo público, autorice la aplicación correspondiente y la fecha a partir de la cual regirá...***”
- c. En el apartado de “**Fundamento y procedimiento seguido para la Reorganización Administrativa Integral del INFOCOOP**” no se observa ninguna referencia por parte del Director Ejecutivo de las gestiones realizadas por la Administración sobre el cambio de la propuesta original de reestructuración hacia una “***Redistribución de funciones con base en el manual de puestos 2014***”, conforme los siguientes acuerdos oficios JI-345-2019, JI-371-2019 y JI-377-2019.
- d. En el apartado de “**Fundamento técnico**”:
 - Se hace referencia incorrectamente los “***Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA)*** elaboradas por MIDEPLAN, **en julio 2010**, cuando lo correcto es la versión actualizada de enero 2013:
 - Omite el Director Ejecutivo señalar la conformación de la segunda Comisión de Modernización de Junta Interventora del periodo 2018-2019 según sesión N°79 del 9-8-2018 (JI 240-2018).
 - Se consignó como fundamento únicamente el acuerdo JI-306-2017, referido a la sesión 032 del 11-09-2017 donde se aprobó el “***Plan de Reorganización Administrativa***” presentado en oficio DES 232-2017, en cumplimiento del acuerdo JI-023-2017, sin embargo, se determinó las siguientes imprecisiones en el oficio DES 232-2017:
 - Se hace referencia a la provisión presupuestaria para las contrataciones del 2017 y 2018 (contratación de plazas o indemnizaciones), sin contar con un estudio riguroso del costo-beneficio que supone llevar a cabo los cambios propuestos.
 - Incorrectamente señala la Gerencia de DES que los plazos corren una vez comunicado a MIDEPLAN cuando lo correcto es que dicho plazo inicia una vez que MIDEPLAN aprueba la propuesta.

Aunque dicho plan fue remitido a MIDEPLAN por la Dirección Ejecutiva mediante oficio DE-1188-2017 del 21-09-17 y se adjunta el JI-306-2017, no se recibió respuesta de dicho ente para la asesoría correspondiente.
 - Omite el Director Ejecutivo señalar la aprobación de la Junta Interventora y de MIDEPLAN de la “***Propuesta de reorganización integral del INFOCOOP***” basada en el documento denominado “***Estudio técnico de reorganización integral***” en cumplimiento de la “***Guía número N°1, según sesión N°55 del 20-02-2018 (JI 050-2018)***” y oficio de MIDEPLAN DM-221-2018 del 04-05-2018.
- e. En el apartado de “**Resultado del Proceso en relación con su Puesto**”, se pone a disposición de los funcionarios los expedientes con información relacionada al proceso de reestructuración localizados en el Departamento de Desarrollo Humano, sin embargo, el gerente de Desarrollo Humano evidenció que no le remitieron oportunamente la documentación soporte del Proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP y que erróneamente se consignó en las Resoluciones Administrativas de notificaciones que dicha información se puede consultar en dicha área.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

Asimismo, dicha la Gerencia del Área de desarrollo Humano confirma que la documentación física soporte del proceso de Modernización le fue entregada hasta el 17-06-2020 y que no cuenta con evidencia del traslado formal de los archivos electrónicos. Lo anterior, ratifica que en las Resoluciones Administrativas notificadas a los funcionarios con fecha del 11-11-2019 se consignó información errónea e imprecisa.

f. En el apartado de “Firma de las Resoluciones”:

- Al ser firmadas las Resoluciones por el Director Ejecutivo, se incumple con el criterio vinculante para el INFOCOOP C-105-2003 del 21-04-2003 de la Procuraduría General de la República, el cual dispone que deben ser firmadas por el jefe de la oficina de recursos humanos.
- No se evidencio en la documentación soporte cuál fue la instancia técnica y jurídica que asesoró la elaboración de las Resoluciones Administrativas notificadas a los funcionarios el 11-11-2019
- No se incluyó en la Resoluciones un párrafo con la *“...indicación de los recursos procedentes, el órgano que los resolverá, de aquél ante el cual deban interponerse y el plazo para interponerlos...”* por lo que se incumple con el criterio vinculante para el INFOCOOP C-105-2003 del 21-04-2003 de la Procuraduría General de la República.

g. Sobre los “Anexos” al adjuntarse copia del Manual de funciones 2014 sin variaciones y/o modificaciones en las Resoluciones Administrativas a los funcionarios, se determinó que:

- No se evidencia ni hace referencia al cumplimiento de lo dispuesto por Junta Interventora en acuerdos JI-345-2019 (Competencias requeridas para cada puesto) y el JI-371-2019 referido a la nueva forma de gestión además **incorporando funciones y obligaciones dadas por ley que actualmente se encuentran desatendidas, siguiendo las mejores prácticas de gobierno corporativo, enfoque por procesos y mecanismos de control mejorados, manteniendo la mayoría de los factores de clasificación de sus puestos, con la creación de otros derivados de los cambios dados en la estructura organizacional aprobada por MIDEPLAN.**

- Se evidencia una distorsión entre la Estructura Organización aprobada por MIDEPLAN en oficio DM-221-2018 del 04-05-2018 con la Estructura ocupacional y salarial, al no guardar congruencia y consistencia según el Manual de puestos 2014 con que se implementó la Reestructuración Integral del INFOCOOP en las notificaciones de las siguientes gerencias, conforme lo ratificó el criterio técnico de la STAP en oficio STAP-1087-2020 del 19-5-2020, a señalar, entre otros temas:

“...Puntos 7.e.4 y 7.e.6.../“De conformidad con lo dispuesto por MIDEPLAN en su oficio DM-221-2018 técnicamente lo que autoriza es una transformación y supresión de los puestos, se debe aclarar que ese ministerio en el oficio DM-OF-0091-2020 lo que viene es a señalar es que desde el punto de vista funcional lo deben integrar las áreas de asistencia técnica, financiamiento y promoción y que el coordinador recae en el área de asistencia técnica, lo cual es distinto a la clasificación que ostentan, de tal manera que dichos cambios no son consistentes con la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN en el oficio de cita, cuya estructura es a nivel departamental sin subdivisiones en unidades menores, es decir una sola instancia a nivel departamental, y lo que propone ese Instituto al considerar 3 gerentes en una instancia no solo distorsiona la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN, sino que no guarda congruencia con la estructura ocupacional y por ende con la estructura salarial, al tener tres puestos de gerentes en una sola instancia en el mismo nivel jerárquico con la misma clasificación y valoración.../”

Nº Puesto	Clase GERENTE		Ubicación Estructura Orgánica Oficio DM -221-2018
	Anterior	Actual	
520-029-02-005	Gerente Asistencia Técnica	Gerente Asistencia Técnica	


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

520-030-02-001	Gerente Financiamiento	Gerente Financiamiento	Departamento de Fortalecimiento Empresarial
520-032-02-002	Gerente de Promoción	Gerente de Promoción	
520-027-02-011	Gerente Administrativo Financiero	Gerente Administrativo Financiero	Departamento de Soporte Institucional
520-026-02-010	Gerente Tecnologías de Información y Comunicación	Gerente Tecnologías de Información y Comunicación	
No disponible	Gerente de Desarrollo Humano	Gerente de Desarrollo Humano	

Fuente: Elaboración STAP con información aportada por el INFOCOOP.

Asimismo, eventualmente se incumple con las Normas de Control Interno para el Sector Público - R-CO-9-2009, en cuanto a la definición de las relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y delegación de funciones, al disponer dichas normas que:

“Norma 2.5 “Estructura organizativa”: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, **deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.**”

Norma 2.5.1 Delegación de funciones: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la **delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.**”

- Se evidencia una eventual incongruencia en la notificación al Gerente de Departamento de Educación y Capacitación, por cuanto el Director Ejecutivo en oficio DE-1931-2019 del 16-12-2019 señala que “...con el nuevo enfoque... En este entendido, Innovación Cooperativa asume las funciones de Educación y Capacitación y **aquellas correspondientes a Innovación propiamente...**”

- 4) Al Área de Desarrollo Humano no se le considero, ni tuvo participación en el proceso de modernización institucional ni participó en la análisis y valoración de los eventuales reclamos y consultas de los funcionarios como resultado de las notificaciones de las Resoluciones Administrativas, aspectos documentados en oficios DH-599-2019 del 28-11-2019, DH-225-2021 del 26-4-21.
- 5) Se evidencio por parte de la Gerencia de Desarrollo Humano la imprecisión en las Resoluciones Administrativas en el apartado de **“Fundamento Técnico”** al consignarse sobre la Comisión Técnica de Reorganización Administrativa que la conforman los funcionarios Herla Pineda y César Picado, integrantes de los Departamentos de Desarrollo Humano y Desarrollo Estratégico, cuando la realidad fue una representación de la Dirección Ejecutiva dado el traslado a tiempo completo y bajo las órdenes del Director Ejecutivo, tal como lo confirma el Gerente de Desarrollo Humano.
- 6) Tanto la Asesoría Jurídica como el Director Ejecutivo, informan a la Junta Directiva que se recibieron notas de aclaración, apelaciones y recursos de revocatoria y apelación en subsidio por parte de funcionarios, que se atendieron y/o otros que están en trámite, no obstante, no se evidencia en los expedientes físicos y digitales facilitados por la Administración la documentación soporte y seguimiento realizado para resolver los reclamos de los funcionarios.



OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

- 7) En el proceso de notificación de las Resoluciones Administrativas a los funcionarios el 11-11-2019, se evidencian los siguientes casos especiales, en los siguientes puestos:
- a. Departamento SOPORTE INSITUCIONAL (Gerente Administrativo Financiero, Gerencias de T.I. y Recursos Humanos.
 - Acta de Notificación al señor Héctor Díaz Vargas de fecha 10-12-2019, un mes posterior, sin corregir la documentación en cuanto a la fecha de rige.
 - No se hace referencia a la Coordinación del Departamento de Soporte Institucional ni las relaciones jerárquicas con las Gerencias de las Áreas de Ti y Recursos Humanos.
 - En las notificaciones a las Gerencias de las Áreas de TI y Recursos Humanos no se evidencian las relaciones jerárquicas con la Gerencia de Administrativo Financiero.
 - b. Departamento de FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL (Gerentes Asistencia Técnica, Promoción y Financiamiento)
 - Plaza vacante de la Gerencia de Asistencia Técnica con recargo al Subdirector Ejecutivo a noviembre 2019.
 - No se hace referencia a la Coordinación del Departamento de Fortalecimiento Empresarial ni las relaciones jerárquicas con las Gerencias de las Áreas de Promoción y Financiamiento.
 - En las notificaciones a las Gerencias de las Áreas de Promoción y Financiamiento no se evidencian las relaciones jerárquicas con la Gerencia de Asistencia Técnica.
 - c. Notificación a funcionarios en puestos no incluidos en el Manual de Puestos 2014
 - A los funcionarios Pacheco Quesada Brandon y Blanco Ramírez Roy Elías, se notificaron en puestos no incluidos en el Manual de Puestos 2014.
 - d. Notificación y traslado de un funcionario en la plaza de Ejecutivo de Financiamiento sin definición clara de funciones en el tema de riesgos institucionales y bajo la dependencia del Área de Supervisión Cooperativa.
 - Al funcionario Ramsés Espinoza Calderon se le notificó en el puesto de Ejecutivo en Financiamiento, ubicado dentro del Departamento de SUPERVISION COOPERATIVA, no obstante, en febrero -2020, mediante oficio SC-190-2020 solicita a la Dirección Ejecutiva aclarar las funciones referidas a la atención de los Riesgos Institucionales en dicha Área.
 - La Dirección Ejecutiva emite respuesta en oficio DE 0335-2020 del 09-03-2020, sin embargo, no se logró evidenciar la trazabilidad y seguimiento de gestiones realizadas por la Administración para la transformación de la plaza.
 - e. Notificación y traslado de un funcionario en la plaza de Ejecutivo de Financiamiento que se pretendía transformar en Contralor de Servicios.
 - Corresponde a la plaza de Ejecutiva de Financiamiento cuya propiedad era de la Licda. Olga Cespedes, con aplicación de medida cautelar y posterior despido el 01-10-2019.
 - Nombramiento interino de la Licda. Jennifer Venegas Bravo a partir del 10-09-2018 en la plaza de Ejecutiva de Financiamiento.
 - Notificación de Resolución Administrativa (D.E. 1599-2019) a la Licda. Jennifer Venegas el 11-11-2019 en su plaza de "Asistente Administrativa".
 - La Dirección Ejecutiva la volvió a nombrar en la plaza de Ejecutivo en Financiamiento en oficio DE1739-2019, del 20-11-2019 sin realizar concurso interno, indicando: "...en aras de preservar el interés institucional, hasta el regreso del titular."
 - Mediante Acción de Personal N°12023-19 se indica que dicho nombramiento es mientras se realiza el concurso del puesto, pero no se referencia que está en proceso de transformación a CONTRALOR DE SERVICIO.


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

- La Licda. Venegas Bravo presentó nota a la Dirección Ejecutiva solicitando documentación soporte y aclaración de dudas.
- 8) La notificación de las Resoluciones Administrativas por parte del Director Ejecutivo el 11-11-2019 a varios gerentes con respecto al “*Resultado del proceso en relación con su puesto*”, distorsiono la Estructura Organización aprobada por MIDEPLAN en oficio DM-221-2018 del 04-05-2018 y no guarda congruencia y consistencia con la Estructura ocupacional y salarial, tal como lo confirma la STAP en oficio STAP-1087-2020 del 19-5-2020, al señalar, entre otras cosas que:
 - *Lo dispuesto por MIDEPLAN en su oficio DM-221-2018 técnicamente lo que autoriza es una transformación y supresión de los puestos.*
 - *Conforme con la clasificación que ostentan los puestos en los Departamentos de Fortalecimiento Empresarial y Soporte Institucional los cambios realizados por el INFOCOOP no son consistentes con la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN.*
 - *Considerar 3 gerentes en una instancia, no solo distorsiona la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN, sino que no guarda congruencia con la estructura ocupacional y por ende con la estructura salarial*
- 9) En la etapa de “Ejecución de la reorganización” conforme el criterio vinculante para el INFOCOOP C-105-2003 del 21-04-2003 la Procuraduría General de la República, señaló la importancia de realizar los movimientos de personal aprobados, tanto en lo referente a la supresión como la transformación de las plazas existentes, cumpliendo con los artículos 47 y 111 del Estatuto de Servicio Civil, sin embargo, no se observó la trazabilidad de las gestiones implementadas por la Dirección Ejecutiva y Junta Interventora para cumplir con dicha normativa, para la transformación y se supresión de los puestos.
- 10) No se logró evidenciar el seguimiento de las gestiones de la Administración para cumplir con lo recomendado por BLP en relación al Debido Proceso en las Notificaciones de las Resoluciones Administrativas al personal y la materialización de los cambios propuestos en los Estudios Técnicos y justificación de los movimientos de transformación y supresión de plazas y sobre todo, el aspecto relevante de qué antes de que rijan los cambios resultantes del proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP se otorgue a los funcionarios el “PLAZO DE RESPUESTA” para que relativamente manifiesten su aceptación y visto bueno.
- 11) No se logró evidenciar en las respuestas de los miembros de Comisión de Modernización (*periodo 08-2018 a 11-2019*) y Gerencias; la trazabilidad y seguimiento de las gestiones de la Administración para cumplir con Debido Proceso para atender las solicitudes de aclaración y documentación y sobre todo la resolución de las apelaciones, recursos de revocatoria y apelación en subsidio, al no señalar como pendientes dichos tramites.

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y propiamente para las notificaciones de las Resoluciones Administrativas y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas No. 8131 (art.18,21,23 y 24)
- Ley General de Administración Pública, artículos 239 y 240 Comunicación de los Actos de Procedimientos
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (art.15)
- Estatuto de Servicio Civil, N°1581 (artículos 47 y 51)
- Reglamento del estatuto del Servicio Civil, (artículos 109, 110 ,111 y 114)
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA):

E.1 Lineamientos en el Componente de Normativa: inciso 2, respetar el marco jurídico

E.2 Lineamientos en el Componente de Estructura: inciso 5, coordinación de las unidades.




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
E.3 Lineamientos en el Componente de Recurso Humano: inciso 1 supresión y transformación de plazas.

- Dictamen de Procuraduría General de la República N°C-105-2003 del 21-4-2003 dirigido al INFOCOOP.
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) (Normas 2.5, 2.5.1, 2.52.2 y 2.5.3)
- Otro criterio de PGR; C-164-2015 del 25-06-2015.
- Criterios técnicos de la STAP en oficios STAP-1087-2020 del 18-05-2020 y STAP-1700-2020 del 28-7-2020.
- Normativa Interna en INFOCOOP:
 - Ley N° 4179 y sus reformas, Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP, artículos; 162,170,176
 - Reglamento Interno de Junta Directiva, Gaceta N°107 del 4-6-2012, artículo 27
 - Reglamento Orgánico del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, artículo 25 y 27
 - Reglamento Interno de Trabajo del INFOCOOP, artículos 62 al 66
 - Reglamento para la Administración de Personal del INFOCOOP artículos 11, 12, 40, 44,45.
 - Criterios de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP
 - Acuerdos de Junta Interventora.

Al respecto, no se evidenció oficialmente la participación de la Asesoría Jurídica Institucional en la elaboración de las Resoluciones Administrativas notificando a los funcionarios la implementación de la reestructuración Institucional, ni en la atención de las solicitudes de aclaración y documentación referidos a la resolución de las apelaciones, recursos de revocatoria y apelación en subsidio. Incluso, no se ubicó en los expedientes físicos y digitales facilitados por la Administración un file y/o apartado con la documentación soporte y seguimiento realizado para determinar la situación actual y grado de resolución de los reclamos de los funcionarios.

Recomendación:
Dirección Ejecutiva:

7.9.1 Que en la política recomendada en la observación N°1, (Referencia: Recomendación 7.1.2) de gestión de proyectos se establezca un apartado que detalle los procedimientos a implementarse con respecto a la atención de las debilidades e inconsistencias de control interno sobre la trazabilidad y seguimiento de las Resoluciones Administrativas a funcionarios, que considere entre otros aspectos:

- Estructura, contenido y firma de las resoluciones, incluyendo los anexos que se deben aportar.
- Referencia puntual “...de los recursos procedentes, del órgano que los resolverá, de aquél ante el cual deban interponerse y el plazo para interponerlos.../”
- Cumplimiento del debido proceso en las actas de notificación.
- Participación de la Asesoría Jurídica institucional y del Área de Desarrollo Humano.
- Plazos de atención para la resolución de apelaciones, recursos de revocatoria y apelación en subsidio.

Respuesta de la Administración:


El Director Ejecutivo acepta la recomendación

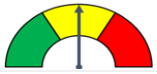
Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto


B. CUMPLIMIENTO MARCO TÉCNICO Y LEGAL:

	OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN Área: Dirección Ejecutiva
	<p><u>Observación No. 10. Sobre el Marco técnico y legal en el proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP.</u></p> <p>Se evidencia que la documentación referida a la normativa técnica y legal aplicable para atender el tema de la Reestructuración Institucional se encuentra dispersa, no centralizada ni estructurada, por lo que no hay certeza razonable de que la Administración Activa contara con la integralidad de las mismas y que los miembros de la Junta Interventora, la Comisión de Modernización de Junta Interventora, Comisión Técnica y demás funcionarios involucrados dispusieran de la totalidad de la normativa técnica y legal aplicable, así como las eventuales aclaraciones y asesoría respectiva para su implementación, tanto de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP, del Área de Desarrollo Estratégico y personeros de la firma BLP Abogados S.A. contratados para dicha labor.</p> <p>A continuación, se detallan las observaciones más relevantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) No se observó una carpeta y/o apartado específico donde se centralice toda aquella Normativa Técnica y Legal aplicable en el Proceso de Modernización del INFOCOOP. 2) El INFOCOOP no cuenta con normativa interna vigente y oficializada para implementar y ejecutar la Reestructuración Integral, aunque la Administración Activa realizó esfuerzos no se concretaron los siguientes insumos importantes en la etapa de implementación: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Contratación de Servicios para la “Implementación organigrama términos de referencia”:</i> ▪ <i>Cronograma de implementación de la modernización</i> ▪ <i>Procedimiento para aplicación de reorganización aportado por BLP Abogados S.A.</i> ▪ <i>Procedimiento de distribución de personal, elaborado aparentemente por la funcionaria Herla Pineda.</i> ▪ <i>Procedimiento: Análisis identificación, distribución del personal, elaborado por la firma C&A Consultores S.A. partiendo del “Procedimiento de distribución de Personal.</i> 3) La Administración Activa al facilitar la documentación del Proceso de implementación de la Reestructuración Integral del INFOCOOP, según detalle en expedientes físicos y digitales referidos en oficios DES 283-2020 y DES 284-2020 del 20-8-2020, no hace ninguna mención general o específica qué determinada documentación es confidencial para terceros u otros, únicamente se referencian con la palabra “confidencial” 4 Criterios jurídicos emitidos por BLP, sobre: <ol style="list-style-type: none"> a. <i>Criterio Jurídico Auditor Supervisor</i> b. <i>Criterio Jurídico Cesantía</i> c. <i>Criterio Jurídico Colegio Profesional</i> d. <i>Criterio Jurídico concursos</i> 4) La normativa técnica y legal aplicable para la implementación del proceso de reestructuración integral del INFOCOOP, es clara y vinculante para aquellas instituciones participantes y actores claves conforme a sus competencias del marco legal aplicable que da sustento al cumplimiento de sus acciones y atribuciones en cada caso concreto, incluida las competencias del MIDEPLAN, la STAP y de la CGR. 5) El hecho más notorio referido al marco legal y técnico por parte la Junta Interventora y la Administración Activa fue el implementar la Reorganización Institucional del INFOCOOP según acuerdo JI-377-2019 del 17-10-2019, sin el criterio técnico de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, según lo dispuesto en el dictamen vinculante de la Procuraduría General de la República en el oficio número C-105-2003 del 21-04-2003, ratificado posteriormente en los criterios técnicos y jurídicos de la STAP en oficios STAP-1087-2020 del 19-5-2020, STAP-1700-2020 del 28-7-2020 y el criterio jurídico de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP en oficio AJ-115-2020 del 29-05-2020; al disponer, entre otros temas “...Al estar en presencia de un acto nulo de naturaleza absoluta como lo es el acuerdo de JI-377-2019 de noviembre (sic)



OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

2019, por haberse dictado sin contar previamente que un requisito de validez esencial como lo son las aprobaciones previas de la STAP y MIDEPLAN en este tipo de procesos...”

6) La información remitida por la Dirección Ejecutiva a STAP en oficio D.E. 279-2020 del 02-03-2020, evidencia información parcializada sobre los aspectos requeridos por STAP en cuanto al “...El estudio técnico- jurídico y la documentación que respalde la implementación de la nueva estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN en el Oficio DM-221-2018”, por lo siguiente:

- ✓ El Director Ejecutivo al dar respuesta al oficio STAP-0075-2020 no hace mención al oficio AJ-214-2019 emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica, aunque en otros apartados si se mencionó, ocasionando eventualmente que en la respuesta de STAP y análisis de Asesoría Jurídica de la STAP, no se consignara su análisis y alcances. ver (STAP -1087-2020 del 19-5-2020), únicamente hace referencia y aporta el AJ-211-2019 y el AJ-020-2020.
- ✓ El oficio referenciado por la Dirección Ejecutiva AJ 211-2019 no constituye un criterio oficial del Departamento de Asesoría Jurídica, por cuanto no fue suscrito por la Gerencia de Asesoría Jurídica, incluso el mismo fue analizado y complementado en el oficio AJ-214-2019 donde se amplían conceptos y alcances.

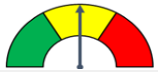
Incluso, la Gerente de Asesoría Jurídica en su análisis y valoración del AJ-211-2019 señala aspectos que deben ser atendidas por las áreas técnicas del INFOCOOP y consigna en sus recomendaciones que:

“...Que las Áreas Técnicas determinen y validen si se requieren cambios a los manuales vigentes o que son puestos con nuevas funciones e impacto presupuestario o las adiciones correspondientes. Asimismo, que corresponde la elaboración e implementación en forma previa de los instrumentos que pudieran estar pendientes para ser sometidos a aprobación de la Junta Interventora y posteriormente a la STAP, como requisito de eficacia.../”

Se evidencia que como funcionarios, estamos ante un claro conflicto de interés, por lo que se recomienda que se valore contar con un criterio externo, que podría ser realizado por la firma BLP Abogados S.A. que emita el criterio jurídico...”

- 7) La nulidad absoluta del acuerdo adoptado por la Junta Interventora del INFOCOOP en oficio JI-377-2019 del 17-10-2019 se fundamenta en que las disposiciones aplicables en estos procesos de reestructuración no contaban de forma previa con la debida aprobación de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, al momento de tomarse el acuerdo, implementándose a partir del 11-11-2019 sin contar con las aprobaciones previas.
- 8) Los directores miembros de la Comisión de Modernización periodo de agosto-2018 a noviembre-2019 indicaron que se les informó y explicó en detalle sobre los “Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA)” y las guías a cumplir conforme a disposiciones de MIDEPLAN, mencionando que recibieron dicha información por parte del “Director Ejecutivo, Subdirección, Asesoría Legal, y gerencias de la Institución”.
- 9) Las respuestas de los funcionarios técnicos que participaron en diferentes periodos del proceso de modernización describen un mínimo involucramiento y poca participación, incluyendo los siguientes temas para abordar el proceso de modernización:
 - Elaboración y seguimiento de un plan de trabajo y/o Plan de Acción.
 - Responsables de verificar que los productos finales de las contrataciones, entre estos manuales, estudios y metodologías cumplieran con las “Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA)” y las guías conforme a disposiciones de MIDEPLAN.





OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

En anexos digitales del N°2 al 4, se detalla la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional, referida a:

- ✓ Normativa Jurídica y jurisprudencia aplicable
- ✓ Normativa Técnica aplicable
- ✓ Normativa Interna del INFOCOOP

Al respecto, las eventuales causas identificadas corresponden a:

- 1) La Junta Interventora conjuntamente con la Dirección Ejecutiva no conformó ni dio seguimiento oportuno al “Equipo de profesionales especialistas responsables del proceso” de modernización, según lo dispone el criterio vinculante para el INFOCOOP emitido por la Procuraduría General de la República (C-105-2003) y Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA) y Guías emitidas por MIEDPLAN; ya que no se evidenció los objetivos, roles, competencias, funciones y responsabilidades que asumen los señores directores miembros de la Comisión de Modernización de Junta Interventora y los funcionarios designados como integrantes de la denominada Comisión Técnica, y/o Comisión Interna de implementación de Modernización, y/o Equipo Técnico de Soporte y/o apoyo;
- 2) El desconocimiento y ausencia de criterios técnicos y jurídicos oficializados sobre la normativa técnica y legal vigente para realizar e implementar dicho proceso.
- 3) La ausencia de actualización de normativa interna y oficialización de instrumentos técnicos para la implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP

En concreto, se materializaron varios riesgos relevantes, entre ellos un eventual daño reputacional y de la imagen institucional a nivel país, Sector Público, Sector cooperativo, entes reguladores y clima organizacional interno.

Recomendación:

Dirección Ejecutiva

7.10.1 Que en la política recomendada en la observación N°1 anterior, (*Referencia: Recomendación 7.1.2*) de Gestión de Proyectos se establezca un apartado relacionado con la centralización del Marco técnico y legal aplicable para la implementación de Procesos de Reestructuración Integral, donde se integre la normativa vigente emitida por entes reguladores externos, así como también la normativa interna de la Institución.

Respuesta de la Administración:

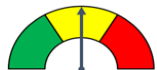
El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 11. Inobservancia de la aplicación de la NIC 37 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes”

La documentación en expedientes físicos y digitales no evidencian gestiones y/o documentación soporte sobre el análisis y fundamentación para aplicación o no de la NIC 37 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes.” Incluso, no se observó el registro de la provisión en los registros contables.

Según datos de la Administración Activa, en la Propuesta Técnica de Reestructuración remitida y aprobada por MIDEPLAN se consideró, entre otros aspectos relevantes: eliminación de áreas (T.I. y RH.), indemnizaciones, tercerización de servicios, movilidad interna y externa. Lo anterior conlleva la existencia de una obligación laboral que debe ser cuantificada y provisionada para cumplir con los lineamientos presupuestarios y contables de conformidad con las NIC 37.

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y propiamente la aplicación de la NIC 37 y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009)
- Normas Internacionales de Información Financiera.
- NIC 37 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes”

Al respecto, no se formalizó el “Procedimiento para la aplicación del Proceso de Reorganización en el INFOCOOP” ni eventualmente se consideró relevante incluir un apartado específico sobre el cumplimiento de los lineamientos presupuestarios y contables de conformidad con las NIC 37, dado el eventual desconocimiento de la normativa contable vigente por parte del Equipo de profesionales a cargo del Proceso de Reestructuración. Incluso, no se observó documentación relacionada con la eventual participación y asesoría del área técnica de la Contabilidad Institucional.

Además, no se registró la obligación laboral para cumplir con los lineamientos presupuestarios y contables de conformidad con las NIC 37 a partir de mayo-2018 cuando se oficializó por parte de MIDEPLAN “Propuesta Técnica de Reestructuración del INFOCOOP”, según oficio DM-221-2018 del 04-05-2018.

Recomendación:
Director Ejecutivo

7.11.1 Que en la política recomendada en la observación N°1 anterior, (*Referencia: Recomendación 7.1.2*) de Gestión de Proyectos se establezca un apartado relacionado con la valoración del marco contable y presupuestario aplicable para la implementación de Proyectos, así como se cuente con la asesoría técnica especializada de las instancias internas.

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto



OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 12. Seguimiento de advertencias de la Auditoría Interna a la Dirección Superior

Se observaron debilidades e inconsistencias de control interno sobre la participación a la Auditoría Interna en el Proceso de Reestructuración Institucional como una Unidad usuaria sujeta a modernizarse y como componente orgánico Sistema de Control Interno tal como lo disponen las siguientes normas, referidas a las competencias de asesoría y advertencia a la Dirección Superior. A continuación, se detallan las observaciones más relevantes:

- 1) Los expedientes físicos y digitales la información en relación con los oficios de Advertencia y Asesoría emitidos por la Auditoría Interna, esta dispersa, no estructurada y no hay certeza razonable que evidencie su integralidad y gestiones implementadas por la Dirección Ejecutiva, así como el seguimiento de los oficios de advertencia y solicitudes emitidos por la Auditoría Interna
- 2) No hay evidencia documental de las acciones de la Comisión de Modernización de Junta Interventora y la Comisión Técnica de Implementación para analizar y atender los oficios emitidos por la Auditoría Interna sobre solicitudes y recomendaciones del Proceso de Reestructuración Integral.
- 3) Se evidencia la atención parcial de los siguientes oficios de advertencia sobre los siguientes temas por parte de la Dirección Ejecutiva:
 - a. Oficio AI 099-2019 del 22-05-2019: Creación de la denominada “Unidad Financiera de Seguimiento del Crédito”
 - b. Oficios 02-2020 del 06-01-2020 y AI 26-2020 del 03-02-20120 para valorar la suspensión de los efectos de las resoluciones administrativas, ya que la Dirección Ejecutiva remite informe a Junta Directiva con oficio DE-058-2020 del 20-1-2020, pero no se refiere a la recomendación B) sobre presentar el listado de productos.
- 4) No se logró evidenciar en los expedientes el seguimiento de las gestiones de la Administración para cumplir con lo acordado por Junta Interventora en Sesión N°117 del 30-5-2019, sobre la advertencia de la Auditoría Interna AI 101-2019 del 21-05-2019 relacionado con la eliminación del Departamento de Tecnologías de Información según acuerdo JI-199-2019.
- 5) No se observa evidencia de una gestión por parte de la Junta Interventora y la Dirección Ejecutiva para atender las recomendaciones de la Auditoría Interna en oficios AI 259-2019 del 09-10-2019, AI 294-2019 del 14-11-2019 y AI 301-2019 del 22-11-2019 referidas al Proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP.
- 6) No hay evidencia documental del abordaje y valoración jurídica realizado por parte de MIDEPLAN en oficio DEM-OF-0115-2020 del 30-01-2020, de la documentación remitida por la Auditoría Interna en oficios AI 308-2019 del 27-11-2019 y AI 321-2019 del 09-10-2019; donde se advierte de eventuales nulidades, debido a la carencia de validez y eficacia jurídica de los actos en la implementación de Proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP, al contravenir la normativa técnica y legal aplicable, tal como lo determinó el criterio jurídico de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP en oficio AJ 115-2020 del 29 de mayo 2020 y lo dictaminó la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria en oficios STAP-1087-2020 del 19-5-2020 y STAP-1700-2020 del 28-07-2020.
- 7) Durante el proceso de intervención del INFOCOOP y en el periodo de implementación de la Reestructuración Integral de la Institución se dieron cambios relevantes en el Gerenciamiento de la Auditoría Interna y al Auditor Interno se le excluyó de la participación en sesiones privadas y/o temas declarados privados en sesiones de Junta Interventora donde se analizó entre otros temas la Modernización Institucional.

Asimismo, la Administración Activa y la Junta Interventora al remitir a MIDEPLAN el oficio DE-267-2018 del 06-03-2018 con la “Propuesta de Reorganización administrativa del INFOCOOP” incluyeron cambios en los recursos humanos y




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

presupuestarios de la Auditoría Interna sin considerar el criterio técnico del Auditor Interno y más aún sin realizar el estudio de cargas de trabajo en la Auditoría Interna.

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y propiamente para el seguimiento de advertencias de la Auditoría Interna y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

- Ley General de Control Interno (artículos N°s14 y 15)
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas No. 8131 (art.18,21, 23 y 24)
- Ley General de Administración Pública, artículos 239 y 240 Comunicación de los Actos de Procedimientos
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (art.15)
- Estatuto de Servicio Civil, N°1581 (artículos 47 y 51)
- Reglamento del estatuto del Servicio Civil, (artículos 109, 110 ,111 y 114)
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA):
 - E.1 Lineamientos en el Componente de Normativa: inciso 2, respetar el marco jurídico*
 - E.2 Lineamientos en el Componente de Estructura: inciso 5, coordinación de las unidades.*
 - E.3 Lineamientos en el Componente de Recurso Humano: inciso 1 supresión y transformación de plazas.*
- Dictamen de Procuraduría General de la República N°C-105-2003 del 21-4-2003 dirigido al INFOCOOP.
- Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) (Normas 2.5, 2.5.1, 2.5.2, 2.5.3 y 6.4)
- Otro criterio de PGR; C-164-2015 del 25-06-2015.
- Criterios técnicos de la STAP en oficios STAP-1087-2020 del 18-05-2020 y STAP-1700-2020 del 28-7-2020.
- Normativa Interna en INFOCOOP:
 - i. Ley N° 4179 y sus reformas, Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP, artículos; 162, 170, 176
 - ii. Reglamento Interno de Junta Directiva, Gaceta N°107 del 4-6-2012, artículo 27
 - iii. Reglamento Orgánico del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, artículo 25 y 27
 - iv. Reglamento Interno de Trabajo del INFOCOOP, artículos 62 al 66
 - v. Reglamento para la Administración de Personal del INFOCOOP artículos 11, 12, 40, 44,45.
 - vi. Criterios de la Asesoría Jurídica del INFOCOOP
 - vii. Acuerdos de Junta Interventora.

Al respecto, se evidenció 1) el desconocimiento y ausencia de criterios técnicos y jurídicos oficializados sobre la normativa técnica y legal vigente para realizar e implementar dicho proceso y 2) la ausencia de actualización de normativa interna y oficialización de instrumentos técnicos para la implementación del Proceso de Reorganización Integral del INFOCOOP.

Recomendación:
Dirección Ejecutiva:

7.12.1 Se recomienda a la Dirección Superior oficializar un procedimiento donde se establezcan los controles para dar seguimiento oportuno a las advertencias emitidas por la Auditoría Interna, en cumplimiento de las Normas de control interno para el Sector Público (R-CO-9-2009) emitidas por la Contraloría General de la República, que dispone:

“6.4 Acciones para el fortalecimiento del SCI: Cuando el funcionario competente detecte alguna deficiencia o desviación en la gestión o en el control interno, o sea informado de ella, debe emprender oportunamente las acciones preventivas o correctivas pertinentes para fortalecer el SCI, de conformidad con los objetivos y recursos institucionales. Así también, debe




OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

verificar de manera sistemática los avances y logros en la implementación de las acciones adoptadas como producto del seguimiento del SCI.

*En el caso de las disposiciones, **recomendaciones** y observaciones emitidas por los órganos de control y fiscalización, la instancia a la cual éstas son dirigidas **debe emprender de manera efectiva las acciones pertinentes dentro de los plazos establecidos.***

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

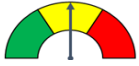
Responsable indirecto
C. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN RELACIÓN CON LA CONTRATACION EXTERNA DE SERVICIOS.

OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 13. Debilidades en la gestión de los procesos de contratación administrativa.

Con respecto a la gestión de los procesos de contratación administrativa de servicios realizada por la administración durante el proceso de Reestructuración Integral del INFOCOOP, esta auditoría realizó la aplicación de la herramienta de verificación de la Contraloría General de la República denominada “Cuestionario para la verificación de las auditorías de la gestión de los procesos de contratación administrativa de bienes y servicios”; para cada una de las contrataciones principales: **Tatum Global Consulting Centroamérica S.A.** (Contratación Directa 2017 CD-000093-01), **Korn Ferry Hay Group Costa Rica, S.R.L.** (Contratación Directa 2018 CD-000046-01), y **C&A Consultores Estratégicos S.A.** (Contratación Directa 2019CD-000039-0017200001).

Esta herramienta mide las contrataciones por medio de tres variables de éxito: la primera, el alcance, para el cual se relacionan los criterios de necesidad, la calidad y la cantidad, la segunda en cuanto el costo, esta hace referencia a la razonabilidad del precio y la congruencia entre montos presupuestados, ofertados y adjudicados y la tercera variable de plazo, en cuanto a la razonabilidad del tiempo y cumplimiento de plazos de entrega establecidos. Mediante su aplicación 2 de las 3 contrataciones arrojaron un nivel de éxito bajo y la tercera un éxito medio, debido principalmente a:

- a) Deficiencias en la definición de decisiones iniciales o bien la justificación de la procedencia o necesidad, informalidad en aspectos requeridos en la decisión inicial (documento carece de aspectos, como firmas, fecha y número de oficio, no se indica plazo y monto), atrasos en la orden de inicio. Específicamente en los casos de las contrataciones 2018 CD-000046-01 y 2019 CD-000039-0017200001.
- b) Así mismo en cuanto alcance de las contrataciones en términos de calidad, cantidad y plazo para la entrega de los servicios, no se evidencia una trazabilidad clara de los entregables por cuanto no se aplicaron los procedimientos de recepción provisional ni definitiva de los mismos, así como no se evidencia la formalidad de la designación de la asesoría técnica que participa en los procesos como apoyo al fiscalizador. Sobre la recepción de productos se amplía en la observación No. 14.



OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

- c) Existieron modificaciones unilaterales en la contratación 2019CD-000039-0017200001 como pago de montos diferentes o incongruente con el adjudicado, así como recibido de menos servicios o productos esperados de acuerdo con lo establecido en los términos iniciales del cartel.

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la fiscalización y recepción de los productos contratados como parte de la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

La Ley de Contratación Administrativa No. 7494 establece:

Artículo 7° -Inicio del procedimiento.

Artículo 12.-Derecho de modificación unilateral.

Artículo 13.-Fiscalización.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Artículo 202.-Recepción provisional.

Artículo 203.-Recepción definitiva.

Artículo 208.-Modificación unilateral del contrato.

La falta de una adecuada planificación en los procesos de contratación por parte de las áreas usuarias o solicitantes, iniciando por una necesidad claramente establecida, lo que podría interpretarse como un proceso improvisado.

Las situaciones mencionadas como deficiencias desde la definición de la necesidad, la falta de inclusión en los planes de adquisiciones, así como en la trazabilidad de los entregables generaron contrataciones con un bajo nivel de satisfacción.

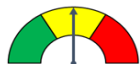
Recomendación:

7.13.1 Valorar dentro de la actualización de la normativa interna, el cumplimiento de las siguientes disposiciones de la Contraloría General de la Republica emitidas en oficio DFOE-PG-IF-00010-2020 del 06-10-2020 referidas a la “Gestión de los procesos de contratación administrativa para adquisición de bienes que realiza el INFOCOOP”:

- *Elaborar e implementar, un mecanismo mediante el cual se definan y revisen periódicamente las valoraciones de riesgo asociadas al proceso de contrataciones, el cual debe de incluir al menos las actividades relacionadas con el proceso de planificación, del procedimiento de contratación y el control contractual,*
- *Emitir e implementar un procedimiento para que en cada uno de los procesos de contratación que realiza el INFOCOOP, según normativa vigente, se elabore e incorpore dentro de cada expediente:*
 - *La realización de los procedimientos de control para la recepción de los bienes asegurando*
 - *conformidad con los requerimientos técnicos.*
 - *Las verificaciones previas de inventario para justificar la procedencia de la contratación, y*
 - *la descripción de la necesidad a satisfacer.*
 - *La estimación adecuada de los costos de los bienes a contratar.*
 - *La razonabilidad de los precios de las ofertas recibidas.*
 - *La documentación pertinente que acredite el pago efectivo del precio por el bien recibido a satisfacción, cuando corresponda.*

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto

Lic. Héctor Díaz Vargas, Gerente Administrativo Financiero

Lic. Eduardo Mestayer Cedeño, Proveedor Institucional


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva
Observación No. 14. Debilidades de control interno en cuanto a la fiscalización y recepción de los productos contratados.

Se determinaron debilidades de control interno en cuanto a la fiscalización y recepción de los productos esperados como parte del Proceso de Implementación de la Reestructuración Administrativa, según se detalla a continuación:

A. Contratación Tatum Global Consulting Centroamérica S.A. (N°2017 CD-000093-01)

- 1) No se evidencia una recepción provisional ni definitiva de los productos entregados, con excepción de las autorizaciones de pagos correspondientes al segundo y tercer avance según oficios DES 050-2018, DES 078-2018 y DE-1202-2018 correspondiente al cuarto Informe. (folios 401 al 408 y 438 del expediente rotulado “*Contratación Directa de Escasa Cuantía, 2017-CD-000093-01*” de la *Proveduría Institucional*).
- 2) Sobre la fiscalización de los productos contratados no se logra evidenciar revisión por parte del fiscalizador asignado según los criterios indicados en la normativa. No se evidencia formalmente una asesoría técnica que realizara la revisión de los productos o servicios entregados, aunque existen comunicaciones que evidencia la participación de funcionarios en acompañamiento a la fiscalización a cargo de la Gerencia de Desarrollo Estratégico. Se evidencia además participación de la firma consultora BLP Abogados S.A., sin embargo, esta no estaba establecida formalmente dentro del términos de la contratación, ni definidos su rol o responsabilidades y alcances.
- 3) No se observó documento de finiquito de esta contratación.
- 4) Dentro de la información verificada, se observaron 3 “*COMPROBANTES DE CAJA DE INFOCOOP*”, referidos a 3 garantías de cumplimiento presentadas por la empresa. Ante consulta, la señora Evelyn Jirón funcionaria de la Tesorería reiteró en marzo 2022 que: “Dos garantías se encuentran en la caja fuerte de esta Tesorería, según los lineamientos respectivos (resguardo)”.
- 5) No se observó que los productos finales fueron aprobados por la Junta Interventora, sin embargo, los señores directores dejaron sin efecto el “Manual de Clases propuesto” y la Dirección Ejecutiva con oficio DE1639-2018 del 28-11-2018 condiciona el aval “...una vez (*sic*) cuente con el visto bueno y conformidad de la Autoridad Presupuestaria.”, criterio técnico que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria no emitió. A pesar de lo cancelado por parte del INFOCOOP lo cual ascendió a la suma de $\text{¢}24.030.537,37$.
- 6) No se observaron acciones posteriores de la administración que determinen o demuestren que los productos generados y cancelados estarían siendo de utilidad en la gestión institucional.





OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

B. Contratación Korn Ferry Hay Group Costa Rica, S.R.L. (N°2018 CD-000046-01)

- 1) Deficiencias en la definición de la justificación de la contratación (Decisión Inicial) tramitada con oficio DE 954-2018 del 18 de Julio del 2018:

No se referencia la valoración de la normativa aplicable al INFOCOOP sobre la materia salarial, en específico:

- Periodo que el INFOCOOP estuvo excluido de la competencia de la Autoridad Presupuestaria en los aspectos relacionados con la supervisión y regulación en materia de empleo, salarios y directrices presupuestarias. (Ley No. 8634 “Ley Sistema de Banca para el Desarrollo”).
- Escala salarial vigente, aprobada en sesión N°3811 del 23-12-2010 según JD-572-2010 superando desde esa fecha los salarios del Régimen de Servicio Civil.
- Decreto Ejecutivo N° 40281-H “*Directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la autoridad presupuestaria, para el año 2018*”, publicado en Alcance N°68 de la Gaceta N°61 del 27 de marzo de 2017.
- Directriz Presidencial N°98-H, sobre nuevos procesos de reasignación de puestos del 26 de enero del 2018.
- Decreto Ejecutivo N°41162-H sobre “Limitación a las Reestructuraciones” del 06 de junio del 2018 vigentes.

Directrices y decretos descritos, vigentes y aplicables antes de que la administración del INFOCOOP iniciara el proceso de contratación promovida a través de su “Decisión Inicial” con la empresa Korn Ferry, según oficio DE 954-2018 del 18 de Julio del 2018, se debieron valorar y tomar en cuenta como insumos a la hora de realizar la contratación.

- 2) Sobre la fiscalización de los productos contratados, no se evidencia formalmente una asesoría técnica que realizara la revisión de los productos o servicios entregados, según se detalla a partir del folio 32 del expediente rotulado “*Contratación Valoración de Puestos Korn Ferry*” año 2018 de la Dirección Ejecutiva. Las comunicaciones de informes y resultados se daban a través de los funcionarios Licda. Herla Pineda Segura y el señor Cesar Picado Hidalgo, lo cual denota falta de claridad en la definición de los actores institucionales involucrados en el acompañamiento de la fiscalización a cargo de la Dirección Ejecutiva.
- 3) Recepción: No se evidencia una recepción provisional ni definitiva de los productos contratados, así mismo la prórroga autorizada hasta el 21-12-2018 (SDE-192-2018) no es congruente con comunicaciones posteriores solicitando al contratista productos que no se habían entregado, evidenciando el incumplimiento de los plazos de la contratación, estipulados en el cartel respectivo.
- 4) No se observó Finiquito de esta contratación. Además, no se ha realizado la devolución de la garantía de cumplimiento cuyo importe de ₡1.012.500 se mantiene registrado en las cuentas de auxiliares N°211007000000 “Garantías de cumplimiento”, auxiliar N°231.

C. Contratación C&A Consultores Estratégicos S.A. (N°2019CD-000039-0017200001)

- 1) Deficiencias en la definición de la justificación de la contratación la cual es omisa dentro de las “*Especificaciones Técnicas*” adjuntas al expediente electrónico, informalidad en aspectos requeridos en la decisión inicial (documento carece de aspectos, como firmas, fecha y numero de oficio, no se indica plazo y monto).





OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

- 2) Atrasos en la orden de inicio, la cual se da 4 meses después de adjudicada la contratación.
- 3) Modificaciones contractuales en la ejecución: falta de entregables y pago de montos incongruentes al adjudicado, las cuales no quedaron debidamente formalizadas dentro del expediente de la contratación con los medios procedentes como un finiquito entre las partes o una suspensión de la contratación.
- 4) La labor del fiscalizador de la contratación, señor Gustavo Fernández Quesada (ExDirector Ejecutivo), no fue la adecuada y suficiente desde su inicio, por cuanto se observó:
 - Omisión de procesos de recepción provisional y definitiva de los productos, así como falta de claridad en la definición de los actores institucionales involucrados en el acompañamiento de la fiscalización a cargo de la Dirección Ejecutiva, funcionarios y terceros externos a la institución.
 - No se obtuvo evidencia de que se dieran por recibidos y aceptados los 2 informes presentados por la empresa.
 - A pesar de que era probable que los términos originales de la contratación no se llevaran a cabo dados los cambios en las condiciones, los mismos no sufrieron variación no obstante que la administración era consciente de esta situación.
 - Los productos esperados conforme lo establecido contractualmente no fueron entregados en su totalidad por la empresa contratada.
 - La empresa propuso el cobro final del contrato, haciendo una rebaja de un 15% del total, aduciendo a las limitaciones que no le permitieron cumplir algunos aspectos del contrato, situación de la cual no se observó algún documento formal (Resolución Administrativa) por medio de la cual se analizara y aceptara de previo la propuesta a la luz de la normativa que le rige. Se observó que el pago se ajustó a lo solicitado por la empresa.
 - No se observó Finiquito de esta contratación. Además, no se ha realizado la devolución de la garantía de cumplimiento, no obstante que desde mayo 2020 la empresa hizo la gestión, cuyo importe de ₡900.000 se mantiene registrado en las cuentas de auxiliares N°211007000000 “Garantías de cumplimiento”, auxiliar N°239.

A continuación, se presenta un resumen de la normativa técnica y legal que le aplica al INFOCOOP para la fiscalización y recepción de los productos contratados como parte de la implementación del Proceso de Reestructuración Institucional y en anexos digitales del N°2 al 4, se detalla dicho marco normativo:

La Ley de Contratación Administrativa No. 7494 establece:

Artículo 7° -Inicio del procedimiento.

Artículo 13.-Fiscalización.

Artículo 12.-Derecho de modificación unilateral.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Artículo 160.-Finiquito.

Artículo 202.-Recepción provisional.

Artículo 203.-Recepción definitiva.

Artículo 206. -Prórroga del plazo.

Artículo 207.-Suspensión del plazo.





OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN

Área: Dirección Ejecutiva

Artículo 208.-Modificación unilateral del contrato.

Artículo 218.-Deber de verificación

Adicionalmente se identificaron los siguientes criterios:

- **Decreto No. 40281-H publicado el 27 de marzo de 2017, Alcance a Gaceta N°68 y Decreto No. 40981-H publicado el 23 de marzo de 2018, Alcance a Gaceta N°55.**

“Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda, cubiertos por ámbito de Autoridad Presupuestaria...”, tanto para el año 2018 como 2019.

- **Decreto N°41162-H de junio 2018 y la Directriz 98-H. “Artículo 1. Únicamente serán aprobadas las reestructuraciones dentro de ministerios, órganos desconcentrados y entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, cuyo propósito sea hacer más eficiente la gestión del Estado, siempre que no impliquen la creación de plazas adicionales, reasignaciones de puestos, así como nuevos gastos.**
- **Decreto Ejecutivo N°41762-H del 28 de mayo 2019 indicó "Se exceptúa al INFOCOOP la aplicación del Decreto Ejecutivo N°41162-Ha efectos de concretar el proceso de modernización.**

Al respecto, de las situaciones mencionadas en cada una de las contrataciones dentro del Proceso de implementación de la Reestructuración Institucional, destaca:

- 1) **Korn Ferry Hay Group Costa Rica, S.R.L. (N°2018 CD-000046-01)**

La ausencia de coordinación entre la Administración Superior y las diferentes comisiones que se crearon para la atención de la reestructuración, así como la no atención de los diferentes directrices de la Autoridad Presupuestaria provocó gestionar una contratación, la cual según su objetivo, en su momento, eventualmente no procedía y a pesar de que finalmente INFOCOOP consigue que se le exceptuara de las directrices correspondientes, se dejó sin efecto la ESCALA SALARIAL y por ende los productos presentados por la empresa perdieron su razón para el INFOCOOP.

- 2) **C&A Consultores Estratégicos S.A. (N°2019CD-000039-0017200001)**

Las condiciones originales en que se gestionó la contratación variaron dadas las nuevas decisiones de la Junta Interventora tomadas en octubre del 2019, al aprobar el cambio de la Propuesta Técnica inicial hacia una “Redistribución de funciones utilizando el Manual de Puestos 2014”, sin embargo, no se variaron los términos de la contratación. Lo anterior a pesar del conocimiento y la intención de la administración de ejecutar algunos cambios sobre todo en los productos a entregar, finalmente no hubo modificaciones contractuales entre las partes.

A pesar de la nueva propuesta acordada por la Junta Interventora para la atención de la modernización y en vista de que, como, por ejemplo, ya no procederían valoraciones ni contrataciones externas en plazas vacantes (ver oficio DE 1466-2019), se continúa con la ejecución de la contratación bajo las mismas condiciones iniciales previstas desde su origen, sin que se observe ninguna modificación a los términos iniciales.

En resumen, las situaciones mencionadas tienen asociado la cancelación de servicios por un importe total de ₡61.569.953.37, los cuales no cumplieron con el objetivo de la implementación de la Reestructuración Institucional y cuyos productos quedaron sin


OBSERVACIÓN/RECOMENDACIÓN
Área: Dirección Ejecutiva

efecto y desestimados. Por su parte, la ausencia de una fiscalización adecuada no permitió determinar de manera oportuna aquellos incumplimientos de las condiciones por parte de las empresas contratadas dados los cambios en el proceso de modernización aprobados por la Junta Interventora.

Recomendación:
Dirección Ejecutiva:

7.14.1 Se recomienda a la Dirección Ejecutiva juntamente con las áreas técnicas valorar la vigencia de los productos de las contrataciones determinando su utilidad dentro de la gestión institucional.

Respuesta de la Administración:

El Director Ejecutivo acepta la recomendación

Responsable directo

Dr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Responsable indirecto
VIII. ANEXOS DIGITALES

N°	Contenido
1	<i>Definiciones y Abreviaturas</i>
2	<i>Resumen Normativa Jurídica y jurisprudencia aplicable</i>
3	<i>Resumen Normativa Técnica aplicable</i>
4	<i>Resumen Normativa Interna del INFOCOOP</i>

