

INFORME N° **AI-EAINF-004-2022**
17 de Noviembre, 2022

**AUDITORIA ESPECIAL – INSTRUMENTOS
DE COOPERACION UTILIZADOS POR EL
MINISTERIO DE ECONOMIA, INDUSTRIA Y
COMERCIO**

2022

CONTENIDO

AÑOS 2020-2022

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
Origen de la Auditoría	5
Objetivo de la Auditoría	5
Alcance	6
Criterios de Auditoría	6
Metodología aplicada	7
Definiciones	7
Generalidades acerca del Objeto Auditado.....	10
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	12
Siglas	12
INFORME N° AI-EAINF-004-2022 AUDITORIA ESPECIAL INSTRUMENTOS DE COOPERACION UTILIZADOS POR EL MINISTERIO DE ECONOMIA, INDUSTRIA Y COMERCIO	14
A) Pagos realizados a CENPROMYPE sin ratificación de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo.....	14
B) Figura de la APPD utilizada en la EXPOPYME 2021 "Conmemorando nuestro talento" resulta cuestionable	15
C) Ausencia de procedimientos estandarizados de los instrumentos de cooperación	18
D) Lecciones aprendidas con afectaciones en la imagen del MEIC e instrumentos desarrollados desaprovechados.	27
E) Resultados Satisfactorios	28
CONCLUSIONES	28
RECOMENDACIONES.....	29
OBSERVACIONES	31

RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito evaluar el cumplimiento de la normativa y controles establecidos para la firma de los instrumentos de cooperación, celebrados entre el MEIC y terceros (organismos internacionales, instituciones, empresas privadas, otros), para la cooperación nacional o internacional. El periodo del estudio comprendió del 01 de enero del 2020 al 15 de abril del 2022, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Se realiza este estudio especial, al determinarse que no existe un procedimiento claro y normalizado para el manejo de los instrumentos de cooperación, cada dirección desarrolla su propio método de trabajo, aumentando el riesgo de pérdida de información y ausencia de control interno suficiente y adecuado.

Las auditorías especiales son una herramienta que nos permite identificar las deficiencias y áreas de oportunidad, ya que muchas veces el trabajo diario no nos permite ver qué aspectos son sujetos de mejora y qué se está haciendo bien para fortalecerlo.

En general, este estudio de auditoría contribuye a la mejora continua de los procesos, el cumplimiento oportuno de la normativa vigente.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En este estudio realizado se determinaron las siguientes situaciones:

1. Pagos de membresía a organismo internacional, sin completar el proceso de adhesión, que incluye la ratificación por parte de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo.

2. La APPD (Alianza Público Privada para el Desarrollo) firmada con Fundación UCR para la feria EXPOPYME 2021, en la práctica, se asimila más a un contrato de conveniencia administrativa, que un convenio APPD de cooperación.
3. Información incompleta, dispersa y desactualizada en las Direcciones, respecto a los instrumentos de cooperación firmados.
4. Ausencia de estandarización a nivel MEIC, respecto al manejo, control y custodia de la información de los distintos instrumentos de cooperación.
5. Se encontraron convenios que no responden a la planificación a largo plazo.
6. En el convenio Costa Rica Fluye, está pendiente las pruebas del módulo para la aplicación de la metodología para el análisis regulatorio expost, cuya garantía vence el 27 de abril del 2023.

► ¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en los resultados obtenidos se gira seis recomendaciones al señor Ministro, y una recomendación a todos los Directores del MEIC para que, se implementen acciones que permitan mejorar el control y conservación de los instrumentos de cooperación, sin perjuicio de las responsabilidades que se pueda acarrear por el incumplimiento a lo recomendado por la Auditoría Interna.

INFORME N° AI-EAINF-004-2022 AUDITORIA ESPECIAL INSTRUMENTOS DE COOPERACION UTILIZADOS POR EL MINISTERIO DE ECONOMIA, INDUSTRIA Y COMERCIO

Origen de la Auditoría

- 1.1. En el desarrollo de otros estudios, se observó que algunos instrumentos de cooperación no son respaldados y custodiados como se debiera por los responsables, ocasionando dificultades a la Administración para reconstruir hechos ante posibles reclamos por cooperantes, sobre todo en aquellos casos donde se recibieron fondos no reembolsables y que se requiere de alguna revisión posterior al cierre de los proyectos de cooperación.

En el marco de rendición de cuentas y transparencia pública, no es aceptable que se firmen convenios, acuerdo de cooperación y otros, para atender una necesidad país, sin establecer controles suficientes que permitan medir los resultados y custodiar los productos y/o documentos resultantes.

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2022 de la Auditoría Interna, se ha incluido este estudio que abarca el periodo 01 de enero 2020 al 15 de abril 2022.

- 1.2. Para que la auditoría entregue recomendaciones, el auditor debe aplicar procedimientos de auditoría de acuerdo con las circunstancias específicas del trabajo, con la oportunidad y alcance que juzgue necesario en cada caso, los resultados deben reflejarse en papeles de trabajo que constituyen la evidencia de la labor realizada para establecer el grado en que los funcionarios cumplen con sus actividades programadas y hacen uso de los recursos públicos.
- 1.3. El trabajo se realizó de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y el Reglamento de organización y funciones de la Auditoría Interna del Ministerio de Economía, Industria y Comercio - MEIC.

Objetivo de la Auditoría

La auditoría tuvo como propósito:

Evaluar el cumplimiento de la normativa y controles establecidos para la firma de los instrumentos, celebrados entre el MEIC y terceros (organismos internacionales, instituciones, empresas privadas, otros), para la cooperación nacional o internacional.

Objetivos Específicos

- 1) Verificar la existencia de instrumentos de cooperación en el MEIC.
- 2) Evaluar la suficiencia y efectividad de los controles internos aplicados a los instrumentos de cooperación.
- 3) Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de instrumentos de cooperación.

Alcance

- 1.4. El periodo del estudio comprendió del 01 de enero del 2020 al 15 de abril del 2022, ampliándose en los casos que se consideró necesario. Para efectos de la presente investigación se revisó la siguiente documentación:

a) INSTRUMENTOS DE COOPERACION: convenios, memorandos de entendimiento, cartas de entendimiento, cartas de compromiso.

b) INFORMES: reportes de avance, informes anuales y de cierre

d) DOCUMENTOS NORMATIVOS: corresponde a manuales de procedimientos, directrices y los lineamientos de emitidos por el MEIC. Leyes y reglamentos vigentes.

e) OTROS DOCUMENTOS: presentaciones, publicaciones en el diario oficial La Gaceta y correspondencia interna de la Institución, documentos subidos a la intranet del MEIC.

El estudio se realizó de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitido por la Contraloría General de la República y supletoriamente, con la Ley de Control Interno.

Criterios de Auditoría

- 1.5. Los criterios de auditoría se detallan a continuación:
- a) Ley General de Control Interno. Ley N° 8292 y normativa conexas.
 - b) Normas de Control Interno para el Sector Público. **N-2-2009-CO-DFOE.**

- c) **Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. Ley N° 8422.**
- d) **Reglamento para el Desarrollo, Fomento y Gestión de las Alianzas Publico Privadas para el desarrollo en el Sector Publico. Decreto Ejecutivo N° 40933-MIDEPLAN-MEIC.**
- e) **Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N°5525 del 02 de mayo de 1974. Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE.**
- f) **Directriz VMi-001-2013.** Custodia de convenios y contratos.
- g) **Directriz VMi-003-2015.** Custodia de documento original.
- h) **Directriz DM-CIR-004-2021.** Lineamientos y procedimientos para el seguimiento de los proyectos ejecutados en el MEIC, incluyendo los establecidos con Fondos Externos reembolsables o no reembolsables y Alianzas público-privadas para el desarrollo.

Metodología aplicada

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas de Control Interno para el Sector Público. La metodología utilizada contempló consultas a directores y sus colaboradores, revisión de documentos físicos y digitales, reuniones presenciales, virtuales o telefónicas. También se realizaron procedimientos analíticos de revisión de documentación. Además, se realizaron consultas a la Unidad de Asesoría Jurídica, a Cooperación Internacional, a la Unidad de Planificación Institucional y al Depto. Financiero Contable.

Definiciones

- 1.7. De conformidad con la normativa existente, se detallan los principales conceptos utilizados en este estudio de auditoría:

CUADRO N°1 GLOSARIO DE TERMINOS

Concepto	Definición
Ayuda multilateral*	Es la Ayuda Oficial para el Desarrollo que se destina a Organismos Internacionales, en forma de contribuciones generales a su presupuesto; sean estas obligatorias o voluntarias.
Cartas de Entendimiento / Memorando de Entendimiento / Carta de intenciones**	<p>Sirven como instrumentos generadores de compromisos (no vinculantes) para la realización de determinadas acciones, que no revisten grandes responsabilidades o compromisos.</p> <p>Estos documentos pueden utilizarse como una manera inicial de sentar las bases para la suscripción futura de un convenio entre las partes interesadas.</p>
Convenio	El convenio es un instrumento jurídico suscrito entre dos ó más partes, en el que se manifiestan la voluntad y compromiso de desarrollar en forma planificada actividades de interés común sin fines de lucro. En él se expresa la confianza y buena voluntad entre las partes comprometidas para desarrollar actividades de cooperación conjunta.
Convenios específicos**	Son acuerdos en los cuales se indica la voluntad de las partes a través de compromisos específicos donde se detallan las tareas, proyectos y demás actividades a realizar en el marco de las competencias de cada parte.
Convenio internacional*	Son instrumentos de carácter normativo, en donde existe una concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, destinados a producir efectos jurídicos y con el fin de crear derechos y obligaciones entre las Partes.
Convenios Marco**	<p>Es un mecanismo eficaz para el establecimiento de nexos formales entre las distintas partes que lo suscriben.</p> <p>Este tipo de acuerdos permiten un mejor abordaje de temas de gran interés entre las partes, a través de cláusulas con un carácter más amplio y general, en el cual se establecen las bases para desarrollar posteriormente convenios específicos en las distintas áreas de interés.</p>
Convenios de prestación de servicios**	Es realizado por entidades de derecho público las cuales pueden prestar un determinado servicio, algunas veces a cambio de una contraprestación proporcional al servicio brindado.

<p>Convenios de cooperación y/o colaboración**</p>	<p>Pretende llevar a cabo actividades en beneficio de ambas partes, tomando en cuenta la reciprocidad de derechos y obligaciones. Todo dentro de las potestades permitidas por el ordenamiento jurídico.</p>
<p>Cooperación internacional*</p>	<p><i>Es "(...)el conjunto de acciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países desarrollados y en vías de desarrollo, así como entre estos últimos, para alcanzar metas comunes de desarrollo basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y sostenibilidad.</i></p>
<p>Cooperación técnica para el desarrollo*</p>	<p><i>Es la adaptación y adopción de conocimientos, capacidades, habilidades, experiencias, recursos y nuevas o mejores técnicas y tecnologías que el país no posee o no puede movilizar; los cuales son aportados por las agencias y organismos de cooperación en forma no reembolsable para emprender actividades de desarrollo.</i></p> <p><i>Las actividades realizadas bajo este tipo de cooperación suelen ser envío de expertos, seminarios, talleres, capacitación, cursos de corta duración, entre otros.</i></p>
<p>Cooperación Triangular*</p>	<p><i>Mecanismo de financiamiento para la cooperación técnica entre países en desarrollo, que consiste en la asociación de una fuente tradicional (sea bilateral o multilateral) y de un país en vías de desarrollo otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones de cooperación técnica a favor de un tercer país en desarrollo.</i></p>
<p>Cooperación financiera no reembolsable*</p>	<p><i>Es la cooperación ofrecida por fuentes bilaterales y multilaterales al país, mediante la asignación de recursos financieros que no se reintegran, con el objeto de apoyar y acompañar proyectos de desarrollo.</i></p>
<p>Cooperación financiera reembolsable*</p>	<p><i>Es la cooperación ofrecida por fuentes bilaterales y multilaterales al país en forma de préstamos o créditos blandos, bajo condiciones de interés y tiempos favorables.</i></p>
<p>Cooperación apoyo institucional**</p>	<p>Este tipo de convenios, la actividad realizada por una de las partes (o ambas), se realiza dentro de sus labores ordinarias a través de cooperación técnica especializada que pueda brindarse para la consecución de los fines esenciales del convenio.</p>
<p>Cooperación apoyo académico**</p>	<p>Permite mejorar, actualizar e intercambiar conocimientos en áreas específicas ya sea utilizando la modalidad de cooperación técnica o a través del aporte de materiales didácticos que</p>

	<p>permitan a determinado grupo de personas adquirir los conocimientos necesarios.</p>
<p>Cooperación pasantías y prácticas profesionales **</p>	<p>Permite establecer los deberes, derechos y responsabilidades para la realización de pasantías y prácticas profesionales de estudiantes en alguna de las instituciones firmantes.</p>
<p>Organismo Internacional ***</p>	<p>Entidad con personalidad jurídica propia, creada por varios Estados en virtud de un Tratado Multilateral (Tratado Constitutivo) con el objetivo de realizar fines específicos para los que es creada.</p>
<p>Proyecto*</p>	<p>Es un conjunto autónomo de inversiones, actividades políticas y medidas institucionales o de otra índole, diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un período determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios, que continúa produciendo bienes o prestando servicios tras la retirada del apoyo externo y cuyos efectos perduran una vez finaliza su ejecución.</p>
<p>Tratado Internacional</p>	<p>Es un término que designa los acuerdos jurídicos entre diferentes Estados o entre un Estado y un organismo internacional. Estos acuerdos establecen compromisos de parte y parte que, en principio, facilitan las relaciones bilaterales entre naciones, sea a nivel económico, político, cultural o científico, etc.</p> <p>De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, para que un convenio o tratado internacional vincule al Estado de Costa Rica debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa (artículo 121 inciso 4 de la Constitución Política) y ratificado por el Poder Ejecutivo (artículo 140 inciso 10 del mismo cuerpo normativo).</p>

Fuente:

*Glosario de Términos de la cooperación internacional. MIDEPLAN

** Circular 160-2014 Poder Judicial.

*** Decreto Ejecutivo 35056- PLAN-R Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N°5525 del 2 de mayo de 1974.

Generalidades acerca del Objeto Auditado

Las instituciones pueden llevar a cabo convenios o cartas de entendimiento directamente entre instituciones nacionales y con instituciones u organismos internacionales, a fin de establecer lazos de cooperación técnica y científica, o cooperación financiera no reembolsable, aprovechando la experticia que puedan tener en temas de interés institucional.

Para esto debe acatarse la normativa existente establecida en la Constitución Política, así como en leyes y decretos emitidos por los entes rectores: MIDEPLAN, MREC.

Los instrumentos de cooperación deben contener el Visto Bueno de la Unidad de Asesoría Jurídica-MEIC y ser rubricado por el señor Ministro del MEIC o por los Directores en caso de ser de carácter técnico. Respecto a tratados internacionales la revisión legal y firma corresponde a la Cancillería.

En el MEIC para el periodo del 01 enero 2020 al 15 abril 2022 se tiene registro de los siguientes instrumentos de cooperación, desglosados por categoría:

CUADRO N°2
Instrumentos de cooperación en el MEIC
01 enero 2020 al 15 abril 2022

CATEGORIA	DC	DIEM	CALIDAD	MR	DIGEPYME	DAC	TOTAL
Organismos internacionales-cuotas o membresías					1		1
Programas con fondos externos no reembolsables				1	3	1	5
Bilaterales con contrapartida			1	1	3		5
Nacionales con compromisos de pago					1		1
Nacionales con contrapartida presupuestaria	1	1	5	17	12	41	77
Total	1	1	6	19	20	42	89

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna, con base en información suministrada por las Direcciones, Cooperación Internacional y publicación en intranet de la Unidad de Asesoría Jurídica.

Debido a la imposibilidad material de revisar todos los convenios, se seleccionó una muestra, utilizando criterios de impacto e importancia institucional para las categorías (Organismos Internacionales, Programas con fondos externos no reembolsables y Nacionales con compromiso de pago) y mediante muestreo estadístico (población finita) para las categorías (Bilaterales con contrapartida y Nacionales con contrapartida presupuestaria), resultando una muestra que incluye el 22%(20/89) de la población, distribuida de la siguiente manera:

CUADRO N°3
Muestra a revisar de los instrumentos de cooperación en el MEIC
01 enero 2020 al 15 abril 2022

CATEGORIA	DC	DIEM	CALIDAD	MR	DIGEPYME	DAC	TOTAL
Organismos internacionales-cuotas o membresías					1		1
Programas con fondos externos no reembolsables				1	3	1	5
Bilaterales con contrapartida					1		1
Nacionales con compromisos de pago					1		1
Nacionales con contrapartida presupuestaria	1		1	2	5	3	12
Total	1	0	1	3	11	4	20

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna.

Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

- 1.8. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría que alude el presente informe se realizaron formalmente a al señor Ministro del MEIC, mediante el oficio AI-OF-056-2022, una vez revisadas y analizadas las recomendaciones en la conferencia de salida del día 08 de noviembre del 2022.

Siglas

- 1.9. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N°4
LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Significado
APPD	Alianza Publico Privada para el Desarrollo
CENPROMYPE	Centro Regional de Promoción de la MIPYME
CISED	Comité Institucional de Selección y Eliminación
DC	Dirección de Defensa Comercial
DIEM	Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado
DAC	Dirección de Apoyo al Consumidor

DIGEPYME	Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

INFORME N° AI-EAINF-004-2022 AUDITORIA ESPECIAL INSTRUMENTOS DE COOPERACION UTILIZADOS POR EL MINISTERIO DE ECONOMIA, INDUSTRIA Y COMERCIO

A) Pagos realizados a CENPROMYPE sin ratificación de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo

Durante 19 años (2003-2021) se ha pagado la membresía a CENPROMYPE por un monto de **\$350.086,92**, sin contar con la ratificación de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, como lo indica la Constitución Política. El último pago se realizó el 27 de enero del 2021.

Durante el 2022 se da la ratificación de CENPROMYPE por parte de la Asamblea Legislativa, mediante la Ley N°10265 publicada en La Gaceta del 25 de mayo del 2022 y la ratificación del Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo N°43736-RE-MEIC publicado en La Gaceta N°207 de 31 de octubre de 2022.

La Constitución Política de Costa Rica, en sus artículos 7, 121 inciso 4, 124, 140 inciso 10, regula los aspectos relativos a los convenios y tratados internacionales suscritos por Costa Rica con otros países, organizaciones o entidades internacionales, donde plantea -entre otros aspectos- que los convenios y tratados que generen obligaciones económicas para el país, así como aquellos relacionados con temas de integridad territorial y organización política del país, deben ser sometidos a conocimiento y aprobación de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo.

Mediante oficio **DJO-155-21** de fecha 17 de marzo del 2021, la señora Natalia Córdoba Ulate, Directora Jurídica de MREC, indica sobre estos pagos realizados lo siguiente:

“Indudablemente, las acciones y demás gestiones que a la fecha han sido desarrolladas por el Estado en el seno del Centro, están protegidas por el principio de buena fe, mismas que han sido materializadas y evidenciadas frente a los otros Estados, generando la impresión de que el Estado de Costa Rica estaba actuando conforme a su ordenamiento jurídico, es decir, que sus actuaciones resultaban válidas y eficaces.

No obstante, con lo anterior, siendo que la propia Secretaría Técnica del CENPROMYPE ya informó al país acerca de esta situación y que, además, el propio Convenio expresamente establece que el mismo deberá ser ratificado por cada Estado signatario de acuerdo a sus respectivas normas constitucionales, considera esta Dirección que no existe a partir de este momento asidero legal alguno que justifique seguir efectuando los pagos.

hasta tanto el Estado culmine con el debido proceso de aprobación.” (Lo subrayado no es parte del original)

Mediante DM-MEM-016-2021 de fecha 09 de abril de 2021, la señora Victoria Hernández Mora, Ministra de ese entonces, instruye al sr. Giovanni Barroso Freer, ex Director Administrativo Financiero, el no pago de cuotas de organismos internacionales hasta no se tenga el tratado ratificado por la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, mediante oficio DGPE-1154-2022 de fecha 05 de julio de 2022, la Embajadora Adriana Solano Laclé, Directora General de la Dirección General de Política Exterior, indica:

“Muchos convenios internacionales establecen el pago de cánones, independientemente de si, se es miembro o no, debiendo recordar que esos actos tienen un impacto en las finanzas públicas del Estado y, por ende, de las instituciones.

La aceptación del pago de esos cánones, sin seguir el procedimiento de derecho parlamentario constituye una violación al ordenamiento jurídico en nuestro país y a su vez, conlleva un reconocimiento de ese ente internacional, por asumir tal obligación, lo que se convierte en una responsabilidad para el Estado. (...)

Por tanto, todo convenio que implique obligaciones y responsabilidades para el Estado debe obligatoriamente cumplir con lo establecido con el artículo 121 inciso 4 de la Constitución Política, es decir requiere aprobación legislativa.”
(Lo subrayado no es parte del original)

Es posible que esta actuación al margen de la ley corresponda a un tema de desconocimiento de la Administración y falta de asesoría. Ante este incumplimiento, funcionarios del MEIC podrían tener sanciones administrativas y/o penales, por la afectación de la imagen del Ministerio y un eventual daño material a la hacienda pública.

B) Figura de la APPD utilizada en la EXPOPYME 2021 “Conmemorando nuestro talento” resulta cuestionable

Para la EXPOPYME 2021 “Conmemorando nuestro talento” se firmó un APPD con la Fundación UCR, la cual se encargaría de la administración financiera de la feria. Al revisar el convenio firmado se evidencian dos situaciones particulares: primero, no indica como proceder en caso de que se genere un saldo a favor, segundo, el convenio no indica que se autoriza a la Fundación UCR a recibir una retribución económica por la administración de los recursos, pues, de indicarlo se estaría

tratando de un contrato administrativo; conforme a lo expresado en el criterio emitido por la Contraloría General de la República, DCA-2950 de fecha 28 de noviembre de 2016:

“(...) para determinar si nos encontramos ante un auténtico convenio de cooperación o una contratación de servicios con una entidad privada, ha de tomarse en consideración que la negociación incluya los aspectos que hemos señalado con antelación”

Los aspectos citados en ese oficio se refieren al principio de legalidad, principio de eficiencia de la Administración, idoneidad, y que los costos propuestos resulten razonables en términos comparativos de mercado.

El Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN “Reglamento para el desarrollo y fomento y gestión de las Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo en el Sector Publico” establece en el artículo 3. Definición:

*“Se define APPD el acuerdo de cooperación y/o colaboración, que podrá ser materializado en instrumentos legales denominados **convenios de cooperación**, de mediano o largo plazo entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, en los cuales, **las partes identifican y alinean objetivos comunes y congruentes que contribuyan al desarrollo**, y para lo cual, **asumen de forma compartida un proyecto o programa, sin que esto involucre obligaciones contractuales entre las partes**” (La negrita no es del original.)*

Sin embargo, al revisar el reporte de presupuesto del evento de la citada feria suministrado por Lucía Castro Rodríguez, funcionaria de DIGEPYME se observa que:

- La Fundación UCR recibió un 3.5% de comisión por la administración de los recursos por un monto de **₡858.121,00**, previa negociación entre la señora Victoria Hernández Mora, exministra (oficio DM-OF-552-2021 del 12 de agosto de 2021) y acuerdo de la Junta Administrativa de la Fundación UCR (acuerdo 007 de la sesión ordinaria 008-2021 del 13 de agosto del 2021)
- La Fundación UCR se dejó en custodia el saldo de **₡3.867.187,00**, producto de la diferencia entre las donaciones recibidas para la feria por parte de los patrocinadores y los gastos realizados en la EXPOPYME 2021.

El criterio emitido sobre este tema por la Asesoría Jurídica del MEIC, AJ-OF-034-22 de fecha 17 de agosto de los corrientes, hace referencia al pronunciamiento de la

Contraloría General de la República mediante el Oficio N°DCA-2950 del 28 de setiembre de 2016, ante la consulta realizada por el MEIC, determinó que;

“(...) De lo expuesto, podemos afirmar que efectivamente, es posible la realización de convenios de cooperación entre una entidad pública con un ente privado, sin sujetarse a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa, siempre y cuando la relación entre las partes presente las características propias de esos acuerdos”. Asimismo, indicó; “De manera que sostiene que en el convenio de cooperación no hay una correspondencia económica entre lo que cada parte da o recibe por el acuerdo de voluntades que realizan, considerando el profesor Jinesta que lo procedente es hablar de un concurso de aportes y no de un precio (...)”. (Lo resaltado no es del original)

Es claro que la comisión recibida por la Fundación UCR es una retribución económica por un servicio brindado, lo cual distorsiona lo que se define como APPD y se convierte en una contratación administrativa, que facilita a la DIGEPYME el manejo de fondos sin tener que sujetarse a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa.

Por otra parte, ante el hecho de que Fundación UCR custodia el sobrante de la feria, tal como se indicó anteriormente, la Administración se ve “comprometida” a seguir trabajando con esta entidad, indistintamente de la calidad del servicio brindado.

El Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN “Reglamento para el desarrollo y fomento y gestión de las Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo en el Sector Publico” indica en el considerando:

*“IV.- Que las alianzas que han adoptado la denominación de Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo (APPD), materializan la creación de agendas comunes y la combinación de recursos y beneficios, **donde cada uno de estos sectores realiza colaboraciones voluntarias sin rendimientos financieros**, buscando la optimización de recursos aportados por el sector privado y alineado a los objetivos y metas de las instituciones públicas en aras de crear beneficios a la sociedad en general de manera sostenible.” (Lo resaltado no es del original)*

*“X.- Que las Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo, no se consideran contratos entre una Administración Pública y un contratista privado; sino que constituyen acuerdos de cooperación y/o colaboración **que no conllevan obligaciones contractuales con fines de lucro**. Por lo tanto, no comprenderán contratos para compra o venta de bienes y servicios ni convenios de patrocinios entre una Administración Pública y un contratista privado” (Lo resaltado no es del original)*

En este sentido, el criterio emitido por la Contraloría General de la República, DCA-2950 de fecha 28 de noviembre de 2016 reafirma:

III.- Sobre convenios con sujetos de derecho privado

(...)

“Por tal motivo no se podría tener por válido un acuerdo entre una Administración y un sujeto público, cuando por esa vía se pretenda evadir proceso de contratación administrativa o las demás normas de la LCA y su reglamento. Tal proceder sería contrario al ordenamiento jurídico y provoca la responsabilidad del funcionario que lo permite o ejecute” (La negrita no corresponde al original.)

V.- Sobre los controles que debe tener la Administración sobre los contratos o convenios que suscriba.

“De conformidad con la Ley General de Control Interno, es obligación de los jefes y titulares subordinados involucrados con los procesos de contratación o celebración de convenios, sea con sujetos de derecho público o privado, garantizar que estas relaciones se apeguen estrictamente a la normativa vigente.

Los jefes y titulares subordinados institucionales son, por lo tanto, los exclusivos responsables de establecer las medidas de control interno que garanticen que se verifique el cumplimiento del bloque de legalidad.” (La negrita no corresponde al original.)

Además de los procedimientos normales de contratación administrativa, la administración no cuenta con mecanismos debidamente aprobados conforme al ordenamiento jurídico, que le permitan llevar a cabo actividades como la EXPOPYME.

El procedimiento realizado expone a la administración a riesgos y eventuales responsabilidades administrativas y legales, además de convertirse en un elemento que debilita el sistema de control interno.

C) Ausencia de procedimientos estandarizados de los instrumentos de cooperación

Durante este estudio se determinó que a pesar de que el Ministerio tiene una oficina de Planificación Institucional y de Cooperación Internacional cada Dirección gestiona a su mejor actuar sus propios instrumentos de cooperación, que para

efectos de este estudio los llamaremos convenios, y controles, sin ocuparse de informar en algunos casos, y de normalizar las actuaciones para el trámite de firma, ejecución y custodia de resultados y expedientes respectivos.

Así las cosas, se observaron las siguientes debilidades:

1. A pesar de existir la Circular DM-CIR-004-2021-MEIC de fecha 16 de marzo del 2021 que oficializa los “Lineamientos y procedimientos para el seguimiento de los proyectos ejecutados en el MEIC incluyendo los establecidos con fondos externos reembolsables o no reembolsables y alianzas público-privadas para el desarrollo”, esta instrucción no es acatada en su totalidad por todas las Direcciones.
2. Las Direcciones, en general, no tienen claro cuál es el procedimiento para el trámite de aprobación de convenios; según información extraída del personal entrevistado en este estudio.

El documento Manual de Procedimiento para la revisión de Convenios, Cartas de Entendimiento, adendas y otros, fue actualizado por la Asesoría Jurídica a raíz de esta auditoría e informado a todo el MEIC mediante correo electrónico de fecha 16 de junio del 2022, el cual no tenía carácter vinculante.

Mediante correo electrónico del 10 de agosto del 2022, el señor Eduardo Arias Cabalceta, Director Administrativo Financiero oficializa el uso de este manual en el MEIC.

3. No todos los instrumentos de cooperación tienen un expediente de respaldo con toda la información: copia del convenio, estudios de respaldo, estudios de costo-beneficio, correos de trámite, VB de la Asesoría Jurídica, informes de medio periodo, fin de periodo y cierre del proyecto, instrumento de control del gasto cuando hay dinero o donación de bienes. Este expediente es el respaldo del MEIC ante eventuales cobros o solicitud de información de los cooperantes.

Las Direcciones de Defensa Comercial, Calidad y DIGEPYME, presentan evidencia de la ausencia de expedientes completos para cada instrumento de cooperación. Otro ejemplo que se encontró fue el caso del proyecto **“Impulso del conglomerado de la industria alimentaria de la zona norte de Costa Rica”** con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde se requirió reconstruir el expediente para poder responder al cooperante.

4. Algunos convenios reflejan falta de coordinación a nivel MEIC, que duplica esfuerzos. Por ejemplo:

- a) Convenios firmados sin contar con el aporte intelectual de los funcionarios de las Direcciones especialistas en la materia. De manera que, para su implementación se tuvo que realizar ajustes o buscar mecanismos para su aplicación.

Así fue expresado en la Dirección de Calidad y en la DIGEPYME, respecto al convenio SAMR-República Popular de China relacionado con la Dirección de Calidad y el convenio España/ Nación Emprendedora relacionado con la DIGEPYME. En ambos casos los convenios fueron negociados a nivel del Despacho y trasladados a las respectivas Direcciones en la semana anterior al cambio de gobierno, sin contar con soporte suficiente para su implementación.

- b) Convenios distintos en diferentes Direcciones para un mismo objetivo.

Es el caso del convenio firmado por DIGEPYME con la CÁMARA DE COMERCIO, INDUSTRIA, TURISMO Y SERVICIOS DE CARTAGO (CCITSC) que en uno de sus puntos habla de Identificar trámites críticos en las Municipalidades de la provincia de Cartago para que con el apoyo del MEIC (DIGEPYME y Mejora Regulatoria) las empresas puedan avanzar en sus gestiones. A pesar de existir relación en estos temas de trabajo, al momento de la implementación de los convenios, se trabajó de forma separada por parte de estas dos Direcciones.

Por otra parte, en este mismo periodo, la Dirección de Mejora Regulatoria, firmó una carta de compromiso para la participación en el proyecto de mejora regulatoria denominado Costa Rica Fluye con la Municipalidad de Cartago. Este convenio incluye dentro de los compromisos lo siguiente: Delegar en el equipo técnico del Proyecto Costa Rica Fluye la ejecución del proceso de inventario, revisión, depuración y formulación de propuestas de mejora regulatoria, con el empoderamiento, control y seguimiento pertinentes.

Como se puede observar, se toca el mismo tema, pero en acciones separadas por parte del MEIC, lo cual se podría considerar un uso ineficiente e ineficaz de recursos y falta de coordinación a nivel institucional.

- c) Convenios que se firmaron para aprovechar una oportunidad, considerando el limitado presupuesto del MEIC, de cortísimo plazo, y que no generan impacto o beneficios de largo plazo.

Por ejemplo, el convenio con Neón Radio (cuñas publicitarias por un mes para PYMES) y el Convenio con Geotecnología (uso de plataforma para análisis de datos por 6 meses, que al final no se utilizó).

Esta situación se traduce en un desperdicio de esfuerzos y de recursos, al valorar el tiempo invertido en reuniones y revisiones tanto de la Dirección involucrada como de la Unidad de Asesoría Jurídica y el Despacho, para llegar a tener pocos o ningún resultado.

5. No todos los convenios internacionales con fondos no reembolsables están reportados a MIDEPLAN.

Según información del señor Emiliano Víquez Alas, encargado de Cooperación Internacional, los convenios registrados en MIDEPLAN entre los años 2010-2019 son 5 del MEIC, 1 LCM y 5 COPROCOM y para el periodo de estudio 2020-2022 se tiene el registro de 2 del MEIC y 2 de LCM.

Se está en proceso del registro del convenio entre Ministerio de Economía de Corea / EXIN Bank Corea /BID, el cual se encuentra en ejecución. Además, se está realizando una valoración de otros proyectos por parte de Cooperación Internacional, para determinar si deben estar inscritos o no en MIDEPLAN.

6. Eliminación de documentación digital sin el asesoramiento del Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos del MEIC.

Así fue indicado por el señor Luis Guillermo Brenes Soto, exdirector a.i. de Defensa Comercial, quien se encontró con esta práctica por parte del señor Vladimir Villalobos González, exdirector de Defensa Comercial, al eliminar bases de datos suministradas por la Dirección General de Aduanas, posterior a su utilización, en las que no media ninguna acta de destrucción.

Lo que corresponde para la eliminación de documentos según indicación del señor Juan Carlos Vasquez Ureña, archivista del MEIC, mediante correo electrónico de fecha 20 de octubre de 2022, es solicitar una valoración parcial de documentos al Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (CISED), para que una vez aprobada, se remita y sea vista por la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos CNSD.

Si la CNSD, determina que no tienen valor científico-cultural, se procedería en forma posterior, a su eliminación, levantando primero un acta, y luego se eliminarían en presencia de un funcionario de la Dirección de Defensa Comercial, la Asesoría

Jurídica y el Archivista del MEIC. Una vez concluido el acto de eliminación, se sube acta firmada a la página web del MEIC.

Respecto a lo enunciado, el Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Decreto Ejecutivo N° 40554 - C establece:

Artículo 37. Denuncias Judiciales.

“La Junta Administrativa y los jefes o Encargados de los Archivos Públicos, deberán denunciar y dar seguimiento, ante el Ministerio Público, de la apropiación ilegal de documentos producidos en las Instituciones Públicas y eliminación de documentos sin autorización de la CNSED, para la aplicación de lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 36 de la Ley que se reglamenta.” (Lo subrayado no es del original.)

7. Algunas Direcciones desconocen la totalidad y el estado de los convenios existentes, o prefieren no reportarlo.

Por ejemplo, se observó durante este estudio, la DIGEPYME, reportó mediante memorando DIGEPYME-MEM-020-2022 de fecha 21 de marzo de 2022, suscrito por la señora Gabriela León Segura, exdirectora de DIGEPYME, un total de 15 instrumentos de los 20 monitoreados por esta Auditoría para el mismo periodo.

Otro caso fue la Dirección de Apoyo al Consumidor que reporta mediante oficio DAC-OF-014-2022 de fecha 24 de marzo de 2022 solo 34 instrumentos de los 42 monitoreados por la Auditoría Interna y la Dirección de Mejora Regulatoria que reportan mediante oficio DMR-OF-006-2022 del 18 de marzo de 2022 solo 15 instrumentos de los 19 monitoreados por Auditoría Interna.

8. Las Direcciones no reportan la totalidad de convenios a la Unidad de Planificación Institucional y a Cooperación Internacional.

La Circular DM-CIR-004-2021-MEIC es clara en indicar que todas las Direcciones deben reportar los convenios (instrumentos de cooperación) a la Unidad de Planificación Institucional y a Cooperación Internacional.

Este incumplimiento se refleja en los siguientes hechos:

Mediante memorando DM-MEM-017-21 de fecha 22 de abril del 2021, la señora Victoria Hernández Mora, exministra, solicitó a todas las Direcciones enviar información sobre los proyectos ejecutados con cooperación internacional desde el 2010, (acciones puntuales, pasantías, informes

finales, fichas de proyecto, informes de medio periodo, informes financieros, entre otros) a la encargada de Cooperación Internacional, en ese momento, instrucción que no fue acatada en su totalidad.

Por otra parte, al momento de revisar la memoria MEIC 2021- Resumen de Gestión 2018-2022, vemos que se publica la lista de 75 convenios para el periodo en estudio, siendo que esta Auditoría cuantifico al inicio del estudio, un total de 89 instrumentos de cooperación para ese mismo periodo.

Adicionalmente, durante el avance del estudio, aparecieron otros convenios vigentes, que no habían sido reportados por la Direcciones. Ejemplo de esto fue el caso del proyecto entre Ministerio de Economía de Corea / EXIN Bank Corea /BID, y el existente con la República Dominicana sobre Contratación Administrativa, ambos desarrollados por la DIGEPYME. También el convenio “Support for Regulatory improvement and cross border Cooperation for economic recovery”, de la Dirección de Mejora Regulatoria.

9. Las Direcciones del MEIC, en general, no envían todos los convenios originales firmados para su custodia, a la Unidad de Asesoría Jurídica, ni llevan controles sobre la caducidad o prorrogas de los convenios. Además, hay convenios que se firman sin el Visto Bueno (BV) de la Asesoría Jurídica, según lo expreso la señora Wendy Jiménez Palacios, jefe de esa Unidad.

En la revisión física realizada en los archivos de la Asesoría Jurídica, se tiene en custodia 19 convenios con firma física, de los cuales solo el 32% (6/19) tienen impreso el VB y el sello de la Asesoría Jurídica, al reverso de la última página.

En la intranet de la Unidad de Asesoría Jurídica, en la sección de convenios, se tiene publicado el 93% (83/89) de los convenios registrados a nivel MEIC para el periodo estudiado, la mayoría con firma digital, algunos de estos también se encuentran en físico. La información guardada en la intranet no permite verificar si se contó con el VB de la Asesoría Jurídica, ya que solo el funcionario que se encargó de cada convenio tiene ese dato.

Algunos de los convenios que no ha recibido la Asesoría Jurídica al momento de este estudio son: Convenio Diseño de la Plataforma de Negocio Electrónico para PYMEs basado en Planificación Estratégica de los Sistemas de Información con Reingeniería de Procesos de Negocio y Realización del Estudio de Factibilidad Corea / EXIN Bank Corea /BID (15/02/2022) de DIGEPYME, Convenio con Republica Dominicana sobre Contratación Administrativa, de DIGEPYME.

Por otra parte, la Asesoría Jurídica lleva un control muy básico sobre la vigencia de los convenios, por iniciativa propia. La información suministrada por las Direcciones sobre la prórroga de los convenios es muy poca o casi nula.

10. Las Direcciones pocas veces envían los reportes o avances de medio periodo, fin de año o cierre de convenio a la Unidad de Planificación Institucional, como lo indica la Circular 004-2021.

Así lo comentó la señora Ruth Obregón Méndez, encargada de Planificación Institucional, mediante correo electrónico de 24 de agosto de 2022, “la Unidad de Planificación solicita los informes semestrales de avance y cumplimiento de metas de cada año desde la publicación de la Circular DM-CIR-004-2021 Lineamiento y Procedimientos para Proyectos Ejecutados en el MEIC, junto con las copias de los informes de seguimiento o cierre, sin embargo, al menos en la última solicitud de julio de este año, no se recibió ningún informe”.

11. Algunas Direcciones no tienen por escrito el procedimiento para la gestión interna y manejo de los instrumentos de cooperación, duplicando esfuerzos y/o perdiendo lecciones aprendidas dentro de la misma dirección, ante la eventual rotación del personal a cargo de los instrumentos de cooperación.

Tal es el caso de la Dirección de Defensa Comercial, que maneja información confidencial, y se traslada, resguarda y utiliza de acuerdo con la práctica diaria, confiando en la destreza y confidencialidad de los funcionarios.

12. Se adquieren compromisos institucionales mayores a las posibilidades tecnológicas, económicas y jurídicas que comprometen al MEIC.

Esto se determinó al analizar la APPD Geotecnología donde el MEIC se compromete a verificar que los datos vaciados en la herramienta facilitada por Geotecnología sean eliminados por completo al finalizar el convenio, sin tener claro la forma de comprobarlo. Afortunadamente este convenio no se ejecutó ni por parte de la DIGEPYME, ni por parte de la Dirección de Calidad.

Otro ejemplo es la firma de dos convenios con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para el préstamo de unas edificaciones para ubicar a los CIDES de Esparza y Pérez Zeledón. Estos lugares no habían sido revisados por el MEIC previo a la firma, y ante el mal estado físico, posteriormente se debieron rescindir los convenios, pues era económicamente imposible para el MEIC hacer frente a esos gastos.

Otro caso, es el convenio con el Ministerio de Hacienda- Dirección de Aduanas por parte de la Dirección de Defensa Comercial, donde se establece

la posibilidad de dar información confidencial a terceros previa autorización del Ministerio de Hacienda. Al respecto, indica la señora Odalys Vega Calvo, funcionaria de Defensa Comercial, al tratarse de información confidencial, únicamente las empresas pueden dar la autorización para su distribución y si esa Dirección hubiese utilizado esta cláusula, estaría el MEIC en serios problemas legales.

13. Existencia de beneficios que podrían perderse, ante la ausencia de controles.

Por ejemplo, la Dirección de Mejora Regulatoria recibió el módulo digital para la implementación de la metodología para el análisis regulatorio expost, entregada como producto del convenio CR Fluye, sin embargo, no se han implementado las pruebas por parte de la DTIC al momento de realizar este estudio, y podría haber riesgo de perder la cobertura de la garantía extendida por 12 meses por la empresa TECNESS, cuya fecha de caducidad es **27 de abril de 2023**.

Ante la consulta realizada por la Auditoría Interna, sobre el estado de la aplicación de las pruebas, el señor Luis Guillermo Solano, jefe de DTIC en correo electrónico del 03 de agosto del 2022 indica:

“Esta solicitud la debe responder don Samuel como Encargado de Proyectos de TI a nivel del Despacho, y también la persona encargada en la Dirección de Mejora Regulatoria porque ellos son los que realizan las pruebas. Viendo la situación, creo que todavía no se han realizado pruebas. De parte de DTIC se está al día, la herramienta está instalada y funcional, la capacitación se dio en su momento con todas las partes involucradas.”

Sin embargo, ante la misma consulta, el señor Samuel González de la Cruz, Asesor Informático del Despacho Ministerial, en correo electrónico del 03 de agosto de 2022 manifiesta:

“El miércoles 27 de abril del 2022 Horizonte Positivo hizo la entrega de los insumos técnicos de proyecto CR Fluye - Módulo Expost a DTIC, destacando algunos puntos:

- *Horizonte Positivo indico que están haciendo la entrega del desarrollo, pero por parte del MEIC no se realizaron las pruebas correspondientes de funcionamiento.*
- *La garantía del sistema inició el mismo 27 de abril del 2022 hasta el 27 de abril del 2023 y es únicamente para situaciones que se presente en el funcionamiento como tal, esto no aplica para un desarrollo nuevo, esto es preocupante porque si no hubieron las pruebas necesarias por parte del*

personal de Mejora Regulatoria para dar por aceptado oficialmente el sistema, no debería de iniciar el tiempo de garantía.

- *Otorgaron 5 horas al mes (que no eran acumulativas) para dar mantenimiento de cambios de texto en las preguntas y cambiar la cantidad máxima de caracteres de un campo en la base de datos.*
- *Como parte del Despacho se firmó el documento dirigido a Don Luis Guillermo Rojas por parte de Horizonte Positivo, dejando la anotación que DTIC revisaría detalladamente toda la documentación entregada (código fuente, manuales, diccionario de datos, documentos en general) y debería de emitir un documento oficial al Despacho Ministerial de recibido conforme. En mi caso, no tengo el documento de recibido conforme por parte de DTIC.*
- *Así mismo, se le solicitó a la DTIC una minuta de los puntos tratados en la reunión. Tampoco se recibió dicho documento.*

El 6 de mayo de 2022 doña Wendy Flores Gutierrez envió un correo a la Dirección de Mejora Regulatoria sobre los productos de CR Fluye indicando:

“Con respecto a la recepción de la plataforma tecnológica, agradezco a la jefatura de AR, coordinar con DTIC la elaboración de un cronograma de pruebas al módulo que les fue presentado en semanas anteriores, y al cual me indicaron que ustedes solicitaron algunos ajustes. Estas pruebas tienen que realizarse rápidamente pues la aplicación tiene una garantía que empieza a correr a partir de la recepción, pero al existir un transitorio de 8 meses para su aplicación, da tiempo de programar un ciclo de pruebas robusto en caso de existir inconsistencias.

Agradezco atender esta instrucción, está demás indicar que esto será un tema que será además abordado con la próxima administración, por lo que ojalá puedan tener listo el cronograma la próxima semana.”

Así las cosas, se concluye que no se han realizado las pruebas y que DTIC es el responsable de ejecutarlas. De no tomarse acciones inmediatas, aumenta el riesgo de afectación para el MEIC.

Todo lo expuesto evidencia la ausencia de coordinación entre las diferentes Direcciones y Unidades del MEIC, y escasa participación en este tema por parte de Cooperación Internacional y de la Unidad de Planificación Institucional, ante la exclusión que hacen las Direcciones. Además, se evidencia la necesidad emitir y comunicar políticas claras y de acatamiento obligatorio, por parte del Jefe de la Unidad de Planificación Institucional.

Las situaciones descritas constituyen un claro debilitamiento del sistema de control interno institucional.

D) Lecciones aprendidas con afectaciones en la imagen del MEIC e instrumentos desarrollados desaprovechados.

1. Se tienen informes del manejo de proyectos que no han sido exitosos por falta de controles internos, sin embargo, este aprendizaje no se ha utilizado para mejorar las implementaciones de proyectos existentes.

Por ejemplo, el caso del **Proyecto Limón Ciudad Puerto** y del proyecto **“Impulso del conglomerado de la industria alimentaria de la zona norte de Costa Rica”** con La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ambos proyectos presentan falta de información documental, afectando la transparencia de las contrataciones, que de por sí han sido cuestionadas en distintos momentos por entes externos al MEIC.

En el primer caso, fue elevada una causa ante el Ministerio Público mediante oficio **DM-OF-500-2021** de fecha 20 de julio de 2021 y se desconoce el avance en esta investigación. En el segundo caso, se recibió más recientemente, la tercera notificación del inicio de procedimiento de reintegro **N/REF/10_CI_0_2153** de fecha 13 de julio 2022 por parte del cooperante, por un monto de 291.201.13 euros. Este segundo caso fue presentado a la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, del Ministerio Público mediante oficio **AI-OF-053-2022** de fecha 05 de octubre de 2022.

Estos hechos debidamente notificados a la Administración evidencian un manejo político insuficiente respecto a la responsabilidad en la ejecución de esos proyectos, en primera instancia y una posible afectación a la Hacienda Pública, que afecta la imagen del MEIC y que podría tener consecuencias administrativas y penales.

2. Otro ejemplo es el instrumento de medición denominado **“Procedimiento de control de costos de los recursos utilizados en la ejecución y seguimiento de proyectos de la Dirección de Mejora Regulatoria”**, desarrollado por la Dirección de Mejora Regulatoria, el cual a criterio de la Auditoría Interna, sería de gran utilidad para el Ministerio como complemento de la Circular **DM-CIR-004-2021** comunicada a Viceministros, Directores y Jefaturas del MEIC, mediante la cual se oficializaron de los **“Lineamientos y procedimientos para el seguimiento de los proyectos ejecutados en el MEIC, incluyendo los establecidos con fondos externos reembolsables o no reembolsables y alianzas público – privadas para el desarrollo”** según oficio **DM-MEM-018-21** del 22 de abril 2021. Sin

embargo, este procedimiento desarrollado por la DMR no ha sido conocido ni institucionalizado a nivel del MEIC.

E) Resultados Satisfactorios

1. Lineamientos claros dictados por los entes rectores MIDEPLAN y MREC.

La oficina de Cooperación Internacional del MEIC realizó consultas a MIDEPLAN y MREC, respecto a los instrumentos de cooperación internacional, recibiendo las siguientes respuestas:

Mediante oficio **MIDEPLAN-DM-OF-0725-2022** de fecha 08 de julio del 2022, suscrito por la señora Laura Fernández Delgado, Ministra, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, brinda procedimientos claros en temas de instrumentos de cooperación para ser aplicados por la Administración.

Adicionalmente, nos indica el señor Emiliano Víquez Alas, encargado de Cooperación Internacional, respecto al pago de membresías a organismos internacionales, que mediante oficio **DJO-155-21** de fecha 17 de marzo del 2021, la señora Natalia Córdoba Ulate, Directora Jurídica de MREC, aclara que no procede el pago de cuotas hasta tanto no se cuente con la ratificación de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, tal como lo establece la Carta Magna.

2. Conformación de expediente de convenios

En este estudio se observó un adecuado manejo de expedientes de los instrumentos de cooperación en la Dirección de Apoyo al Consumidor y en la Dirección de Mejora Regulatoria.

Por otra parte, la Dirección de Calidad y la DIGEPYME, como resultado de este estudio, se comprometieron a confeccionar los expedientes de acuerdo con las características indicadas en el manual sobre convenios distribuido por la Asesoría Jurídica.

CONCLUSIONES

1. Pagos realizados a CENPROMYPE por un monto de **\$350.086,92** durante el periodo **2003-2021**, sin la ratificación por parte de la Asamblea Legislativa y

el Poder Ejecutivo, constituye una violación al ordenamiento jurídico en nuestro país.

2. La APPD firmada con Fundación UCR para la feria EXPOPYME 2021, en la práctica, parece un acuerdo más de conveniencia administrativa, que un convenio APPD de cooperación, recibiendo a cambio de sus servicios la suma de ¢858.121,00.
3. Débil capacidad institucional para la estandarización de procedimientos, ejecución y seguimiento de los instrumentos de cooperación, provocando que muchos recursos no se aprovechan en forma eficiente.
4. Deficiente manejo a nivel de las Direcciones del MEIC, en cuanto al control, resguardo, conservación de documentos, y seguimiento que permitan valorar el impacto y sostenibilidad, así como las lecciones aprendidas de los instrumentos de cooperación existentes.

RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N°8292, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Para la atención de las recomendaciones incorporadas en este informe deberán observarse los *“Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”*, Resolución N°R-DC-144-2015, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N°242 del 14 de diciembre de 2015 y que entraron en vigor a partir del 4 de enero de 2016.

La Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales recomendaciones

AL SEÑOR MINISTRO DEL MEIC

1. Valorar si existe responsabilidad administrativa por los pagos realizados a CENPROMYPE, anteriores al 2022, y ordenar que se ejecuten las acciones correspondientes.
2. Valorar si la APPD con la Fundación UCR para la EXPOPYME 2021, cumplió con el objetivo de este tipo de instrumento de cooperación y dictar las acciones necesarias para el adecuado manejo del sobrante de la feria por el monto de **¢3.867.187,00**; así como determinar si existe responsabilidad administrativa por los hechos indicados.
3. Centralizar a nivel orgánico a través de un encargado o de una comisión permanente, la evaluación de instrumentos de cooperación, que permita crear sinergias a lo interno del MEIC, de manera que se normalicen los procedimientos, se aproveche al máximo los resultados, las herramientas desarrolladas y las lecciones aprendidas, coordinando esfuerzos para compartir información y evitar duplicidades.
4. Ordenar a la Unidad de Planificación Institucional o al área que la Administración estime, el diseño de un instrumento de control efectivo para los instrumentos de cooperación y a las Direcciones el uso obligatorio del mismo.
5. Dictar las políticas adecuadas que permitan reforzar el control de los instrumentos de cooperación del MEIC, desde el inicio del trámite, ejecución, reporte de resultados y custodia de la documentación física y digital.
6. Ordenar a DTIC la aplicación de las pruebas al módulo digital para la implementación de la metodología para el análisis regulatorio expost desarrollado por CR Fluye, lo antes posible, en coordinación con la Dirección de Mejora Regulatoria.

A TODAS LAS DIRECCIONES DEL MEIC

7. Mantener expedientes actualizados, completos y seguros (copia del convenio, estudios de respaldo, estudios de costo-beneficio, correos de trámite, VB de la Asesoría Jurídica, informes de medio periodo, fin de periodo y cierre del proyecto, instrumento de control del gasto cuando hay dinero o donación de bienes de los instrumentos de cooperación), de manera que se puedan tomar decisiones oportunas y puedan ser consultados posterior al cierre de los proyectos.

OBSERVACIONES

El plazo para ejecutar las recomendaciones se establece de acuerdo con lo pactado con el Despacho del señor Ministro, en el Acta de Conferencia final, como a continuación se señala:

N ^o Recomendación	Responsable del cumplimiento	Fecha de discusión	Fecha prevista de cumplimiento
Valorar si existe responsabilidad administrativa por los pagos realizados a CENPROMYPE, anteriores al 2022, y ordenar que se ejecuten las acciones correspondientes.	Señor Ministro	08 de noviembre de 2022	31 de enero de 2023
Valorar si la APPD con la Fundación UCR para la EXPOPYME 2021, cumplió con el objetivo de este tipo de instrumento de cooperación y dictar las acciones necesarias para el adecuado manejo del sobrante de la feria por el monto de ¢3.867.187,00 ; así como determinar si existe responsabilidad administrativa por los hechos indicados.	Señor Ministro	08 de noviembre de 2022	16 de diciembre de 2022
Centralizar a nivel orgánico a través de un encargado o de una comisión permanente, la evaluación de instrumentos de cooperación, que permita crear sinergias a lo interno del MEIC, de manera que se normalicen los procedimientos, se aproveche al máximo los resultados, las herramientas desarrolladas y las lecciones aprendidas, coordinando esfuerzos para compartir	Señor Ministro	08 de noviembre de 2022	01 de diciembre de 2022

información y evitar duplicidades.			
Ordenar a la Unidad de Planificación Institucional o al área que la Administración estime, el diseño de un instrumento de control efectivo para los instrumentos de cooperación y a las Direcciones el uso obligatorio del mismo.	Señor Ministro	08 de noviembre de 2022	05 de diciembre de 2022
Dictar las políticas adecuadas que permitan reforzar el control de los instrumentos de cooperación del MEIC, desde el inicio del trámite, ejecución, reporte de resultados y custodia de la documentación física y digital.	Señor Ministro	08 de noviembre de 2022	23 de diciembre de 2022
Ordenar a DTIC la aplicación de las pruebas al módulo digital para la implementación de la metodología para el análisis regulatorio expost desarrollado por CR Fluye, lo antes posible, en coordinación con la Dirección de Mejora Regulatoria.	Señor Ministro	08 de noviembre de 2022	31 de enero de 2023
9. Mantener expedientes actualizados, completos y seguros (copia del convenio, estudios de respaldo, estudios de costo-beneficio, correos de trámite, VB de la Asesoría Jurídica, informes de medio periodo, fin de periodo y cierre del proyecto, instrumento de control del gasto cuando hay dinero o donación de bienes de los	Directores	08 de noviembre de 2022	23 de diciembre de 2022

instrumentos de cooperación), de manera que se puedan tomar decisiones oportunas y puedan ser consultados posterior al cierre de los proyectos.			
---	--	--	--

En cumplimiento de una directriz de la Contraloría General de la República emitida el 17 de marzo del 2003, es de interés recordar que los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno N°8292, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el día 04 de setiembre del 2002, disponen la forma de comunicación de los resultados de los informes de la Auditoría Interna y en ese sentido, también se previene al jerarca y a los titulares subordinados acerca de sus deberes en el trámite de dichos informes.

El estudio fue realizado por la funcionaria de esta Auditoría Interna, Marlene Morera Pacheco, con la supervisión de Luis Orlando Araya Carranza, Auditor Interno.

Luis Orlando Araya Carranza
AUDITOR INTERNO

CC: Patricia Rojas Morales, Viceministra
Christiam Rucavado Leandro, Viceministro
Archivo