

AI-026-2014

16 de mayo de 2014

Señores
Consejo Directivo
INEC

Estimados señores:

Esta Auditoría Interna de conformidad con las competencias que le establece la Ley General de Control Interno N° 8292, en su artículo 22, inciso d) de advertir a la Administración Activa sobre posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones que son de su conocimiento procede a advertir a ustedes, como responsables del accionar institucional en relación con el control interno, sobre la creación interna de Comisiones Institucionales que a través del tiempo se han vuelto prácticamente permanentes y que, podrían estar sustituyendo el accionar institucional y la toma de decisiones que por la Ley General de Control Interno de previa cita es responsabilidad del Jерarca y de los titulares subordinados.

Al respecto, según información suministrada por la Asistente de Gerencia y actualizada por el Asesor Jurídico, mediante correo electrónico, en el INEC desde hace varios años se han creado diversos comités (ver anexo adjunto), a saber:

1. Comisión de Horas Extra
2. Comisión de Salud Ocupacional
3. Comisión de Relaciones Laborales
4. Comisión Integral de Formación
5. Comisión de Conservación de Energía
6. Comisión de Asuntos Editoriales
7. Comisión Institucional de Administración del Riesgo y Control Interno
8. Comisión de Institucional para la Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
9. Comisión de Carrera Profesional
10. Comisión Inclusión y protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público
11. Comisión para la Gestión Ambiental Institucional
12. Comisión Institucional en Materia de Discapacidad
13. Comisión Institucional de Contratación Administrativa
14. Comisión de Teletrabajo
15. Comisión de Clasificación y Selección de la Firma Consultora
16. Comisión Técnica para el Seguimiento del Estudio Integral de Reorganización
17. Comité de Selección y Eliminación de Documentos
18. "Comisión de Informática"¹.

¹ Para el caso de los dos últimos comités mencionados, existen normas que así lo autorizan y que en esa misma normativa se les definen las funciones que deben ejecutar.

Algunos de esos comités se conformaron en su momento debido a la reciente creación del INEC y respondían a una necesidad de atender oportunamente las diferentes actividades que debía ejecutar la institución; para lograr cumplir sus objetivos de creación.

En la actualidad, al analizar las funciones de esos comités, se ha determinado que asumen labores que deben ser ejecutadas por las jefaturas o coordinadores de las unidades administrativas, en virtud de que responden a sus responsabilidades; como por ejemplo, elaborar el respectivo plan de capacitación institucional le compete a la Coordinación de Recursos Humanos y no a la Comisión de Formación; al igual que la elaboración del plan de horas extras para atender las labores de determinado proyecto estadístico le compete a Planificación Institucional y no a una comisión de Horas extras, y de acuerdo con los procedimientos que se deben llevar a cabo y sanas prácticas para ambas actividades, la dependencia responsable debe considerar el criterio de los titulares subordinados de las distintas áreas de la organización.

De continuar con dicha práctica se estaría inobservando varios artículos de la Ley General de Control Interno como son:

Artículo 2 inciso a): "Administración activa: desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia."

Artículo 2 inciso d): "Titular subordinado: funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones."

Artículo 13 inciso d): "Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable."

Artículo 15 inciso b): "Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

- i. *La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución."*

Esta posible inobservancia se podría estar dando, por cuanto las comisiones estarían realizando labores ordinarias que son competencia de otras unidades institucionales; dicha situación genera riesgos para la institución que eventualmente ya podrían haberse materializado, tales como crear incertidumbre e inseguridad jurídica en cuanto a quienes son presuntos responsables por acciones o toma de decisiones incorrectas, y que impactan negativamente la gestión institucional, así como impunidad al no tenerse claro quiénes son los responsables y si se delegaron oficialmente y bajo el marco normativo pertinente dichas funciones, porque se tiene que tener claro que la responsabilidad no se delega y en un posible efecto negativo para el INEC la responsabilidad sería compartida, considerando que a mayor rango mayor responsabilidad.

Agrava la situación anterior el hecho de que las comisiones no son parte de la estructura organizacional formal y; por tanto, carecen de la potestad de ordenar para que otros cumplan una posible recomendación, que emane de ellas y que al final dichas recomendaciones y por ende la respetiva toma de decisiones no la esté ejecutando el nivel jerárquico competente.

Sobre la creación de las comisiones, es importante transcribir lo mencionado en la Opinión Jurídica 094-99 del 20 de agosto de 1999, el cual contiene el fundamento jurídico para la conformación de comisiones coordinadoras y reguladoras en el Sector Público:

“La Constitución Política, artículo 140 incisos 8) y 18), la Ley General de la Administración Pública, artículos 26, 27, 28 y 59, constituyen el fundamento jurídico que le permiten a los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado (Presidente de la República, los Ministros, el Poder Ejecutivo y el Consejo de Gobierno) crear comisiones coordinadoras dentro de la Administración Pública central, en la Administración Pública descentralizada o en ambas. No así las comisiones reguladoras, las que dada su naturaleza, ejercen potestades de imperio, las cuales sólo pueden ser atribuidas por ley(1). Esta últimas comisiones sólo se podrían crear mediante decreto ejecutivo o acuerdo ejecutivo en el tanto y cuanto se entendiera la facultad reguladora en un sentido restringido y no jurídico, conceptualizada como aquella potestad de conformar una comisión para que ejerza el poder de vigilancia dentro de la Administración Pública en relación con una determina función o un sector de ésta, sin que los actos que emita, en el ejercicio de sus competencias, puedan afectar a los administrados.”

“NOTA (1): Artículo 59, 1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga atribuciones de potestades de imperio. Don Eduardo Ortiz Ortiz, quien asimila el concepto de potestades públicas al de potestades de imperio, señala que éstas son las facultades que posee la Administración Pública para actuar como autoridad, es decir, imponiéndose al particular, estableciéndole obligaciones, privándolo o denegándole derechos o limitándoselos...”

Adicionalmente, el Dictamen 145 del 25 de mayo del 2009 de la Procuraduría General de la República indica lo siguiente:

“Principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad de la organización y función administrativas. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, lo cual debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos obtusos que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas a cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular./ De hecho debemos señalar que el numeral 11 CCR implica el deber de la Administración de ser eficiente y eficaz, pues está sometida a la evaluación de resultados y rendición de cuentas. En todo caso, es importante subrayar que ya en el Derecho Comparado encontramos que la eficiencia y la eficacia han sido admitidas como principios de buen gobierno. (Ver Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. COM (2001) 428 final)/ En este contexto, cabe remarcar que la Doctrina Nacional ha reconocido la importancia significativa que cumple el deber de coordinación en orden a la realización de la eficiencia y eficacia. Específicamente, se ha resaltado la relevancia de este principio en función de evitar duplicidades y omisiones administrativas. Al respecto, citamos a JINESTA LOBO:

“A través de la coordinación se busca evitar que existan duplicidades y omisiones en la función administrativa, esto es, que la misma sea desempeñada de forma racional y ordenada (JINESTA LOBO, ERNESTO. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 2009. P. 83)”.

De lo anterior, se denota que la creación de comités debe ser un proceso que tenga un fin muy específico, que incluya un principio y un final, de manera que pueda atender adecuadamente lo encomendado y, que las acciones y toma de decisiones deben llevarlas a cabo las unidades competentes, cumpliendo con el marco jurídico y técnico aplicable a las materias.

Así las cosas, es necesario que la Administración Superior realice un análisis exhaustivo de las comisiones de trabajo que funcionan en el INEC, por cuanto en la práctica se está llevando una estructura paralela, lo que ocasiona que exista conflicto en cuanto al ámbito de responsabilidades y competencias institucionales, y que no se esté accionando en el INEC de conformidad con la estructura definida en el organigrama oficializado.

De determinar la Administración Superior que las mismas, no se constituyeron de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable y que ya cumplieron con los objetivos iniciales de creación, y que están ejecutando labores que según la Ley General de Control Interno son responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, debe tomarse la decisión correcta y eliminar las comisiones que se encuentren dentro de estos casos y dejar documentado claramente a que áreas o unidades del INEC, le confieren dichas labores o funciones, de manera que cada coordinación asuma las responsabilidades que le corresponden, para cumplir con eficiencia y eficacia su gestión y la rendición de cuentas .

En caso de que se decida mantener alguna comisión para evaluar situaciones extraordinarias, por ejemplo la Comisión Institucional de Contratación Administrativa, se debe entender que los miembros de dicha comisión no sustituyen en sus funciones y deberes a los responsables, para ello debe quedar debidamente documentados los perfiles, roles, responsabilidades, nivel de coordinación con otras unidades, nivel de autoridad, así como acciones y sanciones a aplicar en caso de detectarse eventuales irregularidades en dicho proceso.

Por otra parte, en el caso que nos ocupa los miembros de dicha comisión son los mismos que participan en las contrataciones de la institución, a saber: el Proveedor, el Coordinador Administrativo Financiero y el Asesor Legal, funcionarios que también participan en el proceso previo, con lo cual prácticamente se realiza un reproceso del trabajo, dado que cada uno tuvo una participación previa en la contratación. Además, el solicitar la participación de la persona coordinadora solicitante del bien o servicio en las sesiones de dicha comisión, para que justifique la compra o amplíe sobre alguna consulta que se dé en el seno de dicha comisión, no aporta valor, por cuanto el proceso de esa contratación fue autorizada desde el inicio por la Gerencia, a la cual se le hicieron las justificaciones correspondientes, por lo que dicha Comisión no tendría la potestad para vedar una contratación debidamente aprobada por la Administración Superior y con el presupuesto asignado, dado lo anterior es procedente revisar de manera detallada el procedimiento que el INEC está utilizando en relación con la adquisición de bienes y servicios.

Atentamente,

Licda. Hellen Hernández Pérez,
AUDITORA INTERNA

c.c.: Licda. Floribel Méndez F., Gerente
Licda. Elizabeth Solano S., Subgerente