

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA EN
TECNOLOGIA AGROPECUARIA

INFORME FINAL DE LABORES

AUDITOR INTERNO

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedente y origen del Informe Final de Gestión

La Contraloría General de la República de acuerdo con sus competencias, establecidas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, y los artículos 12 y 24 de su Ley Orgánica; con base en el artículo 11 de esa misma Carta Magna, emitió un marco de referencia básico que orienta a los jefes y los titulares subordinados en la elaboración del informe que debe presentarse al final de su gestión, según *"Directrices que deben observar los funcionarios obligados a presentar el informe final de su gestión, según lo dispuesto en el inciso e) del artículo 12 de la Ley General de Control Interno, D-1-2005-CO-DFOE"*; **obligación que también es deber cumplirlos miembros de las Juntas Directivas, que en su momento dejen el cargo**, conforme lo exige el punto 1 del inciso 7) de dichas directrices, cuando señala que:

*"En los casos en que el jefe sea un órgano colegiado (como la Junta Directiva del INTA), **cada uno de sus integrantes presentará individualmente ese documento**, (al dejar el cargo). (El resaltado y lo escrito entre paréntesis no es del original)*

Siendo entonces una función y **responsabilidad administrativa** de las unidades de recursos humanos de cada institución **advertir de dicha obligación a los jefes y titulares subordinados antes de que dejen el cargo**, según lo establece el punto 8, inciso 1), al señalar que debe:

- "1. Prevenir por escrito a los jefes o titulares subordinados -antes de que dejen su cargo- sobre la obligación de cumplir con lo indicado en estas*

Directrices. Dicha prevención se debe comunicar, en la medida de lo posible, un mes antes de que dejen el cargo, con copia para la unidad institucional encargada de la entrega y recepción de los bienes a esos funcionarios, para lo de su competencia."

1.2 Objetivo de las Auditorías Internas

Todos los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno, N^o 8292, deben contar con una auditoría interna, salvo aquellos en los cuales la Contraloría General de la República disponga, por vía reglamentaria o disposición singular, que su existencia no se justifica, en atención a criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad. En este caso, la Contraloría General ordenará a la institución establecer los métodos de control o de fiscalización que se definan.

La auditoría interna, de manera doctrinaria, es una actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

Dentro de sus competencias, el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N^o 8292, establece una función muy importante, relativa a asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento. Lo anterior, toda vez que permite con oportunidad brindar un aporte al jerarca y titulares subordinados, mediante el cual se sugieren medidas preventivas para que la Administración Activa valore subsanar situaciones detectadas por las unidades de control, en la marcha de las operaciones.

1.3 Alcance de las funciones ejercidas

El suscrito ingresó a laborar en el Instituto, en calidad de interino, el 16 de noviembre del año 2006, contando con una experiencia de 30 años al servicio en el Sector Público, de los cuales, aproximadamente, 25 años fueron en labores de auditoría interna; lo anterior, de manera temporal, por un permiso que se le había otorgado a la titular del puesto. Sin embargo, al dejar dicha servidora el cargo, mediante el resultado de un concurso público, la Junta Directiva realizó el nombramiento del suscrito de manera indefinida, permaneciendo en el cargo durante 8 años y 2 meses; hasta que el 30 de enero del año 2015, que me acojo al derecho a la pensión por vejez.

II.- Naturaleza del Instituto y su marco normativo

El suscrito, considerando que el informe servirá para que el sucesor conozca de la labor realizada, se abocó a detallar la naturaleza del Instituto, con base en el Expediente Legislativo N° 13881, que crea la Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, N° 8149 y su Reglamento, el marco normativo en que se desarrollan las actividades del Instituto, su estructura organizacional, manuales y reglamentos inherentes y en general sus antecedentes, e incluso se dio lectura a las actas de Junta Directiva que anteceden desde la creación del INTA, a efecto de que ese conocimiento sirviera como base para planificar las labores de fiscalización a futuro, sin depender de lo que hizo o dejó de hacer el antecesor; veamos sus resultados:

2.1 Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria

La Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, N° 8149, fue publicada en la Gaceta N° 225 del 22 de noviembre del 2001, cuyo "Capítulo I" establece aspectos de interés para el estudio como el tipo de órgano que crea, su objetivo y el patrimonio del Instituto; así en lo de interés indica:

"Artículo 1.- Créase el Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria, (INTA) en adelante llamado el Instituto, como un órgano de

desconcentración máxima, especializado en investigación y adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se le otorga personalidad jurídica instrumental, únicamente para que cumpla su objetivo y administre su patrimonio./ El Instituto estará sujeto al control de la Contraloría General de la República en el manejo de los fondos públicos y, excluido de las disposiciones de la Ley que crea la Autoridad Presupuestaria, N° 6821, en cuanto a que los recursos provenientes de su propia gestión no sean considerados recursos públicos.

Artículo 2º- El objetivo del Instituto será contribuir al mejoramiento y la sostenibilidad del sector agropecuario, por medio de la generación, innovación, validación, investigación y difusión de tecnología, en beneficio de la sociedad costarricense./Autorízase al INTA para vender servicios de investigación agropecuaria siempre y cuando no menoscabe la atención de las demandas de investigaciones de interés social.

El propósito de la propuesta de ley fue la creación de un Instituto de Innovación Tecnológica en Agricultura (INTA), a partir de la Dirección de Investigaciones Agropecuaria, que permitiera mejorar la efectividad de los procesos de innovación y el desarrollo para el beneficio del sector agrícola y alimentario del país, buscando un nivel de excelencia, sobre todo considerando que además de contar con un soporte fijo del Estado, compitiera por recursos para el desarrollo tecnológico y la innovación junto con otras instituciones del ramo, estimulada por la nueva posibilidad de generar recursos propios con la venta de servicios; para lo cual se requería de una institución con estructura ágil que le permitiera acceder a la capacidad de salir fuera de las fronteras y articular los recursos, necesidades y oportunidades de innovación que enfrenta el país, con las ofertas y oportunidades existentes en otros países.

La pretensión era poner los recursos humanos, presupuestarios e institucionales existentes, en un contexto de un nuevo conjunto de reglas de juego, apoyadas sobre una estructura ágil y moderna, que permitiera optimizar el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo tecnológico e innovación en el Sector Agrícola y Agroalimentario de Costa Rica, mejorando tanto las capacidades para acceder y utilizar conocimiento y tecnologías desarrolladas en otros países, como hacer más eficaz el esfuerzo local en investigación y desarrollo tanto del sector público como privado.

Artículo 3º- El patrimonio del Instituto estará constituido por lo siguiente:

- a) Los ingresos que genere la venta de algunos productos, servicios y tecnología, así como los rendimientos de sus inversiones.
- b) Los créditos que se obtengan de entidades financieras nacionales o internacionales que operen, legalmente, en Costa Rica.
- c) Las donaciones, las herencias y los legados provenientes de personas físicas o jurídicas, las instituciones públicas o privadas, u organizaciones internacionales.
- d) Los derechos y los bienes muebles o inmuebles pertenecientes al Instituto.
- e) Los recursos que capte del sector privado.
- f) Los aportes financieros del Estado mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y los que realicen las instituciones descentralizadas y los demás entes públicos.
- g) Los ingresos provenientes del financiamiento de proyectos de investigación.
- h) El cuarenta por ciento (40%) del superávit de las instituciones del sector público agropecuario se destinará al financiamiento del Instituto; se exceptúan aquellas instituciones que no reciben transferencias del Estado para su funcionamiento.
- i) Facúltase al Banco Central de Costa Rica para realizar las gestiones necesarias con el fin de obtener una línea de crédito por la suma de diez millones de dólares (\$10.000.000,00) en bancos y/o agencias del exterior destinados a financiar los diferentes programas del Instituto.

Artículo 4º- El Ministerio de Agricultura y Ganadería facilitará al Instituto el personal, los equipos, bienes muebles e inmuebles, la infraestructura y, en general, el contenido presupuestario necesario para su debido funcionamiento, incluidos los que están siendo utilizados en la actualidad por la Dirección de Investigaciones Agropecuarias./El salario del personal que labore para el Instituto será financiado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería."

Es dable señalar que el proyecto original, presentado por el Ministerio de la Presidencia, mediante LyD 626-1199 de fecha 8 de diciembre de 1999, recibido por la Asamblea Legislativa el 16 de diciembre del mismo año; tuvo como propósito crear un Instituto como Sociedad Anónima con patrimonio y capital social que le pertenecerían íntegramente al Estado, sin embargo, el Informe Técnico del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa N° 118-2-2000, S.T.118-2-2000, de fecha 29 de febrero del 2000, señaló una serie de inconsistencias técnico jurídicas, constitucionales y normativas, percibiendo una fragmentación de un mismo objetivo estatal mediante la aplicación de una política dispersa en el tema de la investigación, del desarrollo científico y tecnológico del país, que podría haber provocado una duplicidad de esfuerzos hacia un mismo objetivo, con aspersion y disolución de responsabilidad en ese campo, además, se refiere a que el proyecto extrae funciones sustantivas del Ministerio de Agricultura y Ganadería expresamente establecida en su Ley Orgánica (investigación, agropecuaria, extensión agrícola y zonificación) y podría haber provocado una serie de conflictos de competencias con otros órganos públicos, traslada bienes y fondos públicos a una sociedad anónima, para cumplir cometidos estatales exentos de controles públicos.

Es así como, la Subcomisión nombrada para estudiar el proyecto presenta un texto sustitutivo que es aprobado por la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, en el acta N° 103 del 10 de abril del 2000.

Al presentarse el texto sustitutivo los diputados de la Comisión visualizan la necesidad del respaldo económico que iba a requerir el INTA para cumplir su objetivo, es decir, que el Instituto pudiera contar con recursos que le permitieran un arranque desahogado, en ese sentido expresó el Diputado Campos Chavarría que:

"...aquí le permite vender servicios, pero adicionalmente se compromete el Estado a seguirle dando financiamiento. En ese sentido me parece que lo mejora sustancialmente, porque queda que el Ministerio de Agricultura, en el artículo 5, facilitará al Instituto la utilización del personal, equipo, bienes muebles, inmuebles, infraestructura en general y el contenido presupuestario para el debido funcionamiento, incluido los que están siendo utilizados en la actualidad en la Dirección de Investigaciones

Agropecuarias.../ Además, nosotros queremos en esto, tener la posibilidad de que el fideicomiso de investigación, arranque con una propuesta, de recursos que le permitan un arranque desahogado, a tener que empezar con las uñas, en ese sentido hablamos que nosotros podíamos autorizar esto.../queda todavía poder traer al Ministro, para que nos diga de donde le vamos a dar recursos, para que pueda arrancar, además de los del presupuesto, en un fideicomiso, para que tenga un capital de arranque, un fideicomiso que le dé seguridad suficiente, para que la investigación y los investigadores, sientan que en el Instituto, realmente, va a haber una herramienta útil para la investigación." (El subrayado no es del original)

El Legislador crea el Instituto como un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería y le otorga personería jurídica instrumental, únicamente, para que cumpla su objetivo y administre su propio presupuesto con independencia del ente público al cual pertenece, dirigida a la administración de su patrimonio, integrado por los recursos previstos en el artículo 3 de la Ley, lo que implica que le ha sido transferido un amplio poder de decisión en una materia determinada. El objetivo del Instituto es entonces contribuir al mejoramiento y la sostenibilidad del sector agropecuario, por medio de la generación, innovación, validación, investigación y difusión de tecnología, en beneficio de la sociedad costarricense.

Con respecto al patrimonio, el artículo 3, señala:

"Artículo 3º- El patrimonio del Instituto estará constituido por lo siguiente:

- a) Los ingresos que genere la venta de algunos productos, servicios y tecnología, así como los rendimientos de sus inversiones.*
- b) Los créditos que se obtengan de entidades financieras nacionales o internacionales que operen, legalmente, en Costa Rica.*
- c) Las donaciones, las herencias y los legados provenientes de personas físicas o jurídicas, las instituciones públicas o privadas, u organizaciones internacionales.*
- d) Los derechos y los bienes muebles o inmuebles pertenecientes al Instituto.*
- e) Los recursos que capte del sector privado.*
- f) Los aportes financieros del Estado mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y los que realicen las instituciones descentralizadas y los demás entes públicos.*
- g) Los ingresos provenientes del financiamiento de proyectos de investigación.*
- h) El cuarenta por ciento (40%) del superávit de las instituciones del sector*

público agropecuario se destinará al financiamiento del Instituto; se exceptúan aquellas instituciones que no reciben transferencias del Estado para su funcionamiento.

- i) Facúltase al Banco Central de Costa Rica para realizar las gestiones necesarias con el fin de obtener una línea de crédito por la suma de diez millones de dólares (\$10.000.000,00) en bancos y/o agencias del exterior destinados a financiar los diferentes programas del Instituto.*

"f) Los aportes financieros del Estado mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y los que realicen las instituciones descentralizadas y los demás entes públicos."

"h) El cuarenta por ciento (40%) del superávit de las instituciones del sector público agropecuario se destinará al financiamiento del Instituto; se exceptúan aquellas instituciones que no reciben transferencias del Estado para su funcionamiento."

Asimismo, la Ley estableció un transitorio autorizando al Ministerio de Agricultura y Ganadería para aportar quinientos millones de colones a fin de crear un fideicomiso a favor del INTA, cuyos rendimientos servirían exclusivamente, para reforzar el gasto operativo.

"Transitorio I.- Autorízase al Ministerio de Agricultura y Ganadería para hacer una transferencia al INTA por un monto de quinientos millones de colones (\$500.000.000,00) anuales, por un periodo perentorio de cuatro años, para la creación de un fideicomiso a favor del Instituto, cuyos réditos servirán, exclusivamente, para reforzar el gasto operativo."

El inciso i) merece un comentario especial, toda vez que faculta al Banco Central para realizar las gestiones necesarias con el fin de obtener una línea de crédito por \$10 millones de dólares en bancos y/o agencias del exterior, destinados a financiar los diferentes programas del Instituto, pero por razones administrativas y políticas, las gestiones para formalizar la línea de crédito no tuvieron éxito y no se logró dotar de tan importantes recursos al Instituto.

2.2 Recursos económicos

2.2.1 Aporte financiero del Estado

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, en cumplimiento al artículo 4 de la Ley 8149 de su creación, vino transfiriendo al Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, desde el año 2002, una partida para gastos operativos, misma que proporcionaba a la Dirección de Investigaciones Agropecuarias (DIA), la cual a partir del año 2009, con motivo de un incentivo al plan nacional de alimentos impulsado por el Estado costarricense, se aumentó. Sin embargo, ese aporte Ministerial se ha venido realizado de forma fraccionada mediante transferencias mensuales, procedimiento que ha dificultado al Instituto su operatividad, al no poder contar desde los primeros meses del año con esa inyección de recursos, y así poder ejecutar con solvencia su planificación institucional y la ejecución presupuestaria anual, toda vez que la generación de recursos propios que es el otro respaldo financiero del INTA se va dando en el transcurso del período anual, distorsionando por años la operatividad. El Ministerio asume el pago de salarios del personal que paso a laborar del MAG al INTA, sin que la planilla haya sufrido algún incremento en esos años, porque tampoco se habían aumentado las plazas que el MAG aporta al INTA, sino hasta en los últimos tres años.

Es dable señalar que la Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, N° 8149, en su artículo 4 establece:

"El Ministerio de Agricultura y Ganadería facilitará al Instituto el personal, los equipos, bienes muebles e inmuebles, la infraestructura y, en general, el contenido presupuestario necesario para su debido funcionamiento, incluidos los que están siendo utilizados en la actualidad por la Dirección de Investigaciones Agropecuarias./El salario del personal que labore para el Instituto será financiado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería."(El subrayado no es del original)

Asimismo, el inciso f) del artículo 3, del mismo cuerpo normativo, establece que el patrimonio del Instituto estará constituido, entre otros, por:

"Los aportes financieros del Estado mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y los que realicen las instituciones descentralizadas y los demás entes públicos."

En ese sentido, la Ley 8149 establece que el Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene el compromiso de otorgar al Instituto los recursos financieros necesarios para su debido funcionamiento, indistintamente de los que venía aportando a la Dirección de Investigaciones Agropecuarias, no obstante la situación prevaleció durante más de seis años de existencia del INTA, hasta que llegó en el año 2009 un aporte extraordinario con motivo de un Plan Nacional de Alimentos, decretado por el Gobierno de la República.

Es así como, el tema de la necesidad de recursos para el Instituto fue uno de los puntos principales en discusión, cuando en la Asamblea Legislativa se analizaba el Proyecto de Ley de la creación del INTA, en ese sentido de acuerdo con el expediente legislativo, según informe de la subcomisión, se discute el proyecto sustitutivo a la Ley y en esa oportunidad el Diputado Campos Chavarría, entre otros, relativo a los recursos indica:

"Se establece la posibilidad de un fideicomiso, lo cierto del caso, es que este documento mejora sustancialmente el proyecto que venía enviado por el gobierno y que se le hace un cambio de 180 grados, en donde no es sacar la investigación a ser financiada por la empresa privada, sino que aquí le permite vender servicios, pero adicionalmente se compromete el Estado a seguirle dando financiamiento. En ese sentido me parece que lo mejora sustancialmente, porque queda que el Ministro de Agricultura, en el artículo 5, facilitará al Instituto la utilización del personal, equipo, bienes muebles, inmuebles, infraestructura en general y el contenido presupuestario para el debido funcionamiento, incluido los que están siendo utilizados en la actualidad en la Dirección de Investigaciones Agropecuarias. (El subrayado no es del original)

Al final, el proyecto en este aspecto no sufrió cambios y se mantuvo el compromiso del Ministerio de Agricultura y Ganadería de otorgar los recursos para la operación del Instituto; nótese que el mismo legislador al referirse al fideicomiso, manifiesta:

"...nosotros queremos en esto, tener la posibilidad de que el fideicomiso de investigación, arranque con una propuesta de recursos. No es igual crear una entidad de esta magnitud con algunos recursos que le permitan un arranque desahogado, a tener que empezar con las uñas... (El subrayado no es del original)

Asimismo, ante la comparecencia del señor Ministro Alberto Dent a la Comisión, el Diputado Campos Chavarríamanifiesta que *"No obstante, cuando pedimos que estuviera don Esteban, ya en esos días había empezado a sonar el cambio de ministro, y habíamos hablado de la necesidad de que este Instituto de Investigación, tuviese recursos, para que pudiera operar......Yo quisiera que concretemos con el financiamiento..."*

Ese día se discute sobre la posibilidad de financiamiento con recursos del Programa de Reconversión Productiva y el Fideicomiso Agropecuario, como visión real e integral para resolver el problema del sector, propuesto por el ex Ministro Brenes, por lo que el señor Ministro de Agricultura y Ganadería, Ing. Alberto Dent, en misiva dirigida a la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, entre las sugerencias al proyecto, indicó que *"Téngase presente consignar en la Ley la Asignación de los recursos financieros y con respecto a la opción de alimentar el fideicomiso del Instituto con fondos del Programa de Reconversión Productiva, apoyo en todos sus alcances lo que al respecto se planteó en el documento presentado ante esa Comisión por la Dirección de Investigaciones Agropecuarias..."*

No obstante, como antes de dijo, el INTA sólo venía percibiendo por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería una transferencia para gastos operativos similar al aporte financiero que otorgaba al Departamento de Investigaciones Agropecuarias, lo que limitaba el accionar económico presupuestal del Instituto.

2.2.2 Superávit de instituciones del sector público agropecuario

Las instituciones del sector público agropecuario, conforme lo establece el inciso h) del artículo 3 de la Ley 8149 de creación del Instituto, tienen la obligación de destinar el 40% del superávit al financiamiento del Instituto, no obstante al 17 de octubre del 2007, sólo Incopeca y Senara habían cubierto los aportes relativos al 40 % de su superávit.

Lo anterior fue una iniciativa del Diputado Campos Chavarría, que por moción sugirió incorporar en el artículo 3 del proyecto un inciso h), originalmente para que *"h) Todas las instituciones del sector público agropecuario destinarán el 50% de su superávit al financiamiento del Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria"*

La Dirección Administrativa Financiera del INTA, por medio del oficio DAF-INTA-216 de fecha 20 de octubre del 2005, dirigido al Lic. José Luis Araya Alpízar, Director General de Presupuesto Nacional Ministerio de Hacienda, solicita *"certificar el detalle de Instituciones del Sector Agropecuario que perciben transferencias del Estado para su funcionamiento cuanto les ha presupuestado a cada una de ellas; para los períodos 2004 y 2005./ Asimismo, le agradeceremos certificar el superávit libre generado en las entidades del Sector Agropecuario que percibieron dichas transferencias en los períodos 2003 y 2004./...para dar el debido seguimiento a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Creación del INTA, Ley No. 8149 publicada en la Gaceta No. 225 del 22 de noviembre del 2001./..Asimismo acompañamos oficio No. DAF-INTA-216-05, sin respuesta a la fecha..."*; sin embargo, respecto de este último la Administración obtuvo respuesta el 1 de noviembre del 2005, mediante oficio firmado por el señor José Luis Araya Alpízar, Director General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda, en los siguientes términos:

"En atención a su oficio DAF-INTA-216, adjunto el detalle de las transferencias que se incluyeron en la Ley de Presupuesto Ordinario del Ministerio de Agricultura y Ganadería, a las diversas

instituciones del Sector Agropecuario durante los ejercicios económicos 2004 y 2005./ En lo referente al superávit libre generado en dichas entidades para los períodos 2003 y 2004, sería conveniente que canalizaran la consulta a través de las instituciones respectivas, ya que son ellas las que podrían brindar información de manera acertada y oportuna.”

Así las cosas, año y medio después, sea, el 27 de junio del 2007, la Dirección Administrativa Financiera, por medio del oficio DAF-INTA-187-07, dirigido al Lic. Luis Fernando Campos Montes, Gerente de Área de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, solicita la intervención del Órgano Contralor, “...con el propósito de que se tomen las medidas pertinentes para que las distintas entidades del sector agropecuario que reciben transferencias del gobierno, aporten el 40% del superávit para la sostenibilidad operativa del Instituto.”; Ente de Fiscalización Superior, que mediante oficio FOE-ED-1048 de fecha 10 de octubre, 2007, entre otros, indica que “Si bien no corresponde a este órgano contralor gestionar ante las entidades y órganos que forman parte del sector público agropecuario, la transferencia de recursos según lo establecido en el inciso h) del artículo 3 de la mencionada Ley No. 8149, sí le compete ejercer las acciones que correspondan a efecto de que se contemplen las provisiones presupuestarias que dichas entidades deberán efectuar a fin de dar cumplimiento a la obligación legal en cita, aspecto al cual se dará seguimiento en la revisión de presupuesto ordinario 2008 de algunas de las instituciones que se mencionan en el oficio DAF-INTA-187-07, específicamente las que someten su presupuesto para aprobación de esta Contraloría General, y se les solicitará que nos informen acerca de lo actuado sobre el particular. Ello sin perjuicio de nuestras funciones de fiscalización posterior...”

La Contraloría General de la República ha dejado claro que **la responsabilidad de la gestión de los recursos** que establece la Ley 8149 no corresponde a ese Órgano, siendo criterio de esta Unidad de control que **ese rol le corresponde a la Administración**, no obstante el Órgano Contralor ofrece velar porque los recursos, para el cumplimiento de la norma, se

incorporen en los presupuestos institucionales. En relación con este tema la Contraloría, en el año 2002, por medio de oficio FOE-AM-436 de fecha 26 de setiembre, había señalado que por la importancia que reviste para el financiamiento del INTA el cumplimiento de la normativa, es a la administración activa a la que le compete promover su aplicación y verificar mediante los controles pertinentes que las entidades incorporen en sus presupuestos los recursos que corresponda.

Es dable indicar que para el presupuesto del año 2001, según indicó la Contraloría en el oficio de referencia, recibieron transferencia del Estado el CNP, INCOPECA Y SENARA, las otras instituciones del sector no recibieron aporte del Estado; sin embargo, el CNP presentó un déficit presupuestario.

Sin embargo, por medio de oficio DAF-INTA-020-2003 de fecha 23 de enero del 2003, el Lic. Roberto Amador Sibaja, en ese entonces Director Administrativo Financiero del INTA, a pesar de que para el año 2001 el Órgano Contralor indicó las Instituciones que recibieron transferencias del Estado, año y cuatro meses después acude al Ministerio de Hacienda para que se le brinde información vía presupuesto de las instituciones del Sector Agropecuario, recibieron transferencias del Estado, durante los años 2001 y 2002, cuando a criterio de la Auditoría Interna ya se contaba con la información para el 2001.

Es evidente que la Administración del INTA, en cumplimiento del imperativo legal, consulta a la Asesoría Legal del Ministerio de Agricultura y Ganadería aspectos relacionados con los recursos y patrimonio del INTA, siendo que mediante el oficio 204-AL-SAL de fecha 14 de agosto del 2002, respecto del aporte del 40% de los superávits anuales de instituciones afectas, señala: que el plazo para el giro de los recursos no está definido en la ley, ello dependerá del procedimiento que se establezca y de las gestiones ante las mismas instituciones o ante el Ministerio de Hacienda. Asimismo, como obligadas están las instituciones del sector público agropecuario, siempre que reciban transferencias del Estado para su funcionamiento, entendidas como aquella organización que forma parte del Estado, aparato central o descentralizado, autónomas o semiautónomas que cuentan con personería

jurídica propia, patrimonio propio y fines y competencias otorgadas por ley, dentro de las cuales menciona al CNP, al IDA, el SENARA, el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, la Oficina Nacional de Semilla y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Por tanto, se considera que las consultas respecto al aporte del 40% del superávit anual de las instituciones obligadas, realizadas por la Administración ante la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, Ministerio de Hacienda y la Asesoría Legal del Ministerio de Agricultura y Ganadería están aclaradas, restando acciones administrativas contundentes para hacer cumplir la Ley.

Lo anterior evidencia que a pesar de que se realizaron gestiones para recaudar esos recursos, las mismas fueron dispersas, por lo que fue criterio de la Auditoría Interna que no existió por parte de la administración activa el establecimiento de un procedimiento estándar para gestionar los recursos que la ley 8149 faculta al INTA obtener a través del 40% de los superávits de las instituciones del sector agropecuario, es decir, que permita identificar primero las instituciones del sector que recibieron transferencias del Estado, segundo una vez conocidas determinar cuál fue su superávit del año y, a partir de este, calcular y obtener el monto correspondiente a ese 40% del superávit anual que por ley las instituciones obligadas deben girar a favor del INTA; permitiendo a la Administración del Instituto realizar una gestión escrita real y eficaz, por los canales correspondientes. Por lo que en caso de no recibir respuesta se agotaran las instancias administrativas hasta alcanzar los medios legales para hacer cumplir con esa exigencia normativa, previa consulta a la Asesoría Legal del INTA.

La auditoría interna siempre fue del criterio que la Dirección Administrativa Financiera desempeña un papel importante en la gestión, pues eventualmente es la responsable en primer instancia de cumplir con el procedimiento ordenado que se establezca, obteniendo los datos necesarios para elevar al Director Ejecutivo como superior la información completa que permita iniciar una gestión cobratoria conjunta hacia las instituciones obligadas, en cumplimiento a lo que establece el inciso h) de la Ley del Instituto de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA).

Así las cosas, la Administración del INTA, relativo al tema, realizó consultas legales interna, también ante la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y Ministerio de Hacienda, y gestiones primero a través del Ministro de Agricultura y Ganadería, luego a nivel del Presidente de la Junta Directiva del INTA y directas del Director Administrativo Financiero, ante las Instituciones del sector agropecuario que podrían estar incumpliendo con la Ley N° 8149; sin embargo, observó la Auditoría Interna que no se tenía claridad para cada período presupuestario, de cuáles instituciones del sector agropecuaria se recibían aportes del Estado, a fin de tipificar su obligación de cumplir con el mandato legal, conocer cuáles al final de cada período han tenido superávit y hasta establecer el monto del aporte del 40% del superávit anual que les correspondería transferir al INTA.

Era evidente la falta de claridad sobre el procedimiento para realizar una gestión efectiva, cuando la Dirección Administrativa Financiera, por medio del oficio DAF-INTA-216 del 20 de octubre del 2005, requiere a la Dirección General de Presupuesto Nacional certificara las transferencias a las diversas Instituciones del Sector Agropecuario para los ejercicios económicos 2003 al 2005 y el superávit libre generado por dichas entidades, a fin de dar seguimiento a lo dispuesto en la Ley, respecto al porcentaje de los superávit libre a favor del INTA. El señor José Luis Araya Alpízar, Director General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, por medio del oficio sin número de fecha 01 de noviembre del 2005, responde la solicitud en los siguientes términos:

"En atención a su oficio DAF-INTA-216, adjunto el detalle de las transferencias que se incluyeron en la Ley de Presupuesto Ordinario del Ministerio de Agricultura y Ganadería, a las diversas instituciones del Sector Agropecuario durante los ejercicios 2004 y 2005./En lo referente al superávit libre generado en dichas entidades para los períodos 2003 y 2004, sería conveniente que canalizaran la consulta a través de las instituciones respectivas, ya que son ellas las que podrían brindar la información de manera acertada y oportuna." (El subrayado no es del original)

Es evidente lo anterior, toda vez que en el año 2007, mediante DAF-INTA-187-07 de fecha 27 de junio del 2007, emitido por la Dirección Administrativa Financiera del INTA, cuando la Ley tenía aproximadamente 6 años de estar en vigencia, se gestiona nuevamente ante la Contraloría General de la República su apoyo respecto del cumplimiento del artículo 3 de la Ley N° 8149, es más, se le indicó al Ente Contralor que el oficio DAF-INTA-216-05, no había sido contestado, cuando en realidad había respuesta de la Dirección General de Presupuesto Nacional el 01 de noviembre del mismo año, según fue transcrito en párrafo anterior. La Contraloría General de la República brinda respuesta mediante oficio FOE-ED-1048 de fecha 10 de octubre del 2007 e indica que: “...**no corresponde a este órgano contralor gestionar ante las entidades y órganos que forman parte del sector público agropecuario, la transferencia de recursos según lo establecido en el inciso h) del artículo 3 de la mencionada Ley No. 8149...**”; pero, si ejercerá las acciones para que la entidades contemplen las previsiones necesarias a fin de cumplir con el mandato legal, a partir del presupuesto ordinario 2008.

La Dirección Administrativa Financiera del INTA remitió a la Contraloría General de la República, el 21 de enero del 2008, oficio DAF-INTA-023-08, solicitando que se contemplen las previsiones presupuestarias de las entidades, conforme al detalle de instituciones que recibieron transferencias del Estado, incorporadas en el oficio DGPN-003-08 de fecha 08 de enero del 2008 de la Dirección General de Presupuesto Nacional, para los períodos 2006 y 2007; sin que se haya evidenciado respuesta.

2.2.3 Línea de crédito para financiamiento de programas

De la lectura del expediente legislativo N° 13881 se observa que la línea de crédito para financiamiento de programas no estaba incorporada en la iniciativa del Poder Ejecutivo, publicada en la Gaceta No. 14 del 20 de enero del 2000, como probable fuente de ingresos para cumplir con los objetivos de la Ley, sino que en el acta de la Sesión Plenaria N° 060, celebrada el 11 de setiembre del 2000, varios diputados mocionan para que al Proyecto de Ley se

le agregue: "al artículo el inciso h) del proyecto de ley que se leerá de la siguiente forma://Inciso h) Se faculta al Banco Central de Costa Rica para que hagan las gestiones necesarias para obtener una línea de crédito por la suma de veinte millones de dólares (20.000.000) en bancos y/o agencias del exterior destinados a financiar los diferentes programas del INTA." Asimismo, se incorporó otra moción para que se le agregue: "al artículo ___ el inciso i del proyecto de ley que se leerá de la siguiente forma://Inciso i) Se faculta al Poder Ejecutivo para que realice una emisión de bonos por un monto de veinte millones de dólares (\$20.000.000) con el fin de modernizar la infraestructura de laboratorios, invernaderos y estaciones experimentales del INTA."

Es así como se denota un interés del legislador por dotar de recursos al INTA, orientado a financiar proyectos, pero buscando una adecuada modernización de la infraestructura de laboratorios, invernaderos y estaciones experimentales, orientada a poder desarrollar programas, no obstante, las mociones se pasan a la Comisión Dictaminadora y son desechadas, pero nuevamente varios legisladores el 10 de setiembre del 2001, presentan moción vía Artículo 137.

"Para que se le agregue al artículo el inciso h) del proyecto de ley que se leerá de la siguiente forma://Inciso h) Se faculta al Banco Central de Costa Rica para que hagan las gestiones necesarias para obtener una línea de crédito por la suma de veinte millones de dólares (\$20.000.000) en bancos y/o agencias del exterior destinados a financiar los diferentes programas del INTA."

Del mismo modo, se incorporó también la moción para la emisión de bonos, para infraestructura de laboratorios, invernaderos y estaciones experimentales del INTA. La moción de nuevo es desechada, en sesión extraordinaria N° 23 del 13 de setiembre del 2001.

En el acta de la Sesión Plenaria No. 064 del 18 de setiembre del 2001, el Diputado Oscar Campos Chavarría, agrega de nuevo la moción para la línea de crédito, respaldada por varios Diputados, pero esta vez por la suma de diez

millones de dólares (\$10.000.000), pasando las nociones leídas a la Comisión Dictaminadora, siempre por la vía del artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, moción N° 14-26 (137-2) que es aprobada en la sesión No. 26 del 20 de setiembre del 2001, por la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios. La Moción es incorporada al Proyecto en la Sesión Plenaria No. 066 del 25 de setiembre del 2001.

Todavía, en esos momentos avanzados de la discusión legislativa, se percibía el interés de dotar de recursos al INTA, y el señor Ministro Ing. Alfredo Robert Polini, MAG, incluso incorporó otras mociones referentes al patrimonio del Instituto como la de otorgar un 10% anual de los fondos para el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario y la creación de un fideicomiso para la administración de esos recursos, fondos que serían percibidos por un período de trece años contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley. Así fue incorporada la moción artículo 137, N° 13-26, por el Diputado Luis Fishman Z., el 13 de setiembre del 2001, no obstante, fue desechada por la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, en el acta 26. En la Sesión Plenaria 066 del 25 de setiembre del 2001, el Diputado Luis Fishman Z. vuelve a incorporar la moción, que pasa a la Comisión Dictaminadora y nuevamente la Moción 3-33 (137-2) es desechada por esa Comisión.

Es de interés incorporar en este informe el comentario del Diputado Daniel Gallardo Monge, externado en la Sesión Plenaria 080, celebrada el 23 de octubre del 2001, al expresar que:

"Quiero, una vez más, llamar a la reflexión sobre el proyecto de Ley del Instituto Nacional de Innovación Tecnológica en Agricultura (INTA), en el sentido de que esta nueva institución si no le damos el verdadero contenido económico, y no le establecemos las reglas claras para que estas investigaciones y estos conocimientos no bajen hasta la base, hasta los agricultores, se va a convertir en una institución burocrática más, porque esta institución lo que hace es cambiarle de apellido al Departamento de Investigación Agrícolas del MAG; traslada sus

funcionarios, sus escritorios, sus computadoras, sus recursos, y les da un nuevo nombre que se llama Instituto de Investigaciones, con el cual todos estamos de acuerdo. Ojalá podamos dar los suficientes recursos para penetrar en el campo de la investigación que marcará la capacidad de los países en materia de producción agrícola./...No obstante, creo que esta es una institución que debería estar bajo la lupa, bajo la observación de los agricultores y bajo los diferentes sectores productivos de nuestro país, para que en el momento que no opere, para que en el momento en que se haga inerte, para que en el momento en que esta institución esté únicamente al servicio de quienes puedan pagar y no de los agricultores, la podamos transformar o denunciar.

2.2.3.1 Acciones administrativas para lograr la línea de crédito.

La Auditoría Interna brindó seguimiento a las iniciativas para dotar de recursos al INTA a través de la línea de crédito facultada por la norma original del Instituto, su Ley; por lo que solicitó al Licenciado Roberto Amador Sibaja, anterior Director Administrativo Financiero del INTA, mediante oficio AUI-INTA-171-2007, de fecha 19 de diciembre del 2007, "*copia de la documentación pertinente sobre gestiones realizadas por la Administración del INTA, a partir de su creación, a fin de obtener la línea de crédito indicada*", en su respuesta refiere a la Ingeniera Ghiselle Rodríguez M, quién suministró a esta Unidad de control documentación relativa a las gestiones administrativas para obtener la línea de crédito por diez millones de dólares, en bancos y/o agencias del exterior destinados a financiar los diferentes Programas del Instituto.

La documentación recibida de la Ing. Rodríguez, se refiere a:

a.- Oficio DM-1089 de fecha 7 de agosto del 2002, dirigido al Señor Rodolfo Coto Pacheco, Ministro del MAG, mediante el cual el señor Ministro de Hacienda, Jorge Walter Bolaños, da su anuencia para proceder con lo solicitado respecto a la obtención de la línea de crédito, en referencia, e indica que "*...en todo caso, una vez seleccionado el ente que otorga el crédito,*

tendríamos que hacer la carta formal de no objeción referida a la institución de crédito específica". Sin embargo, no consta información de gestiones realizada por la Administración posterior a ese oficio, sino hasta el 14 de agosto del 2007, cuando la Junta Directiva tomó un acuerdo relativo a explorar posibilidades, gestionar ante el señor Ministro el apoyo al INTA y presentar ante las instancias de Gobierno la solicitud formal para el inicio de negociaciones para la gestión del préstamo.

b.-El señor Álvaro Rodríguez Aguilar, Director Ejecutivo a.i, por medio del oficio DE-INTA-315-07 del 17 de setiembre de 2007, informa al señor Ministro de Agricultura y Ganadería, Licenciado Marco Vinicio Vargas Díaz, "de las gestiones realizadas a la fecha", sin que se aporte un detalle de esas gestiones, sólo se le transcribe el acuerdo de referencia tomado por la Junta Directiva y se le solicita su apoyo.

c.- El 9 de octubre del 2007, por medio del oficio DE-INTA-348-07, el señor Álvaro Rodríguez Aguilar, Director Ejecutivo a.i., remite el acuerdo de la Junta Directiva indicado y nota enviada al Sr. Ministro, a la Ingeniera Giselle Rodríguez Muñoz, Directora de Gestión de Proyectos y Recursos, para que se informe y retome el asunto a nivel del MAG y MIDEPLAN y de lo que haga falta para obtener los recursos de pre inversión y el permiso correspondiente para el posterior endeudamiento por \$10 millones.

d.- Asimismo, la Ingeniera Ghiselle Rodríguez Muñoz, Directora a.i. DGPR, por medio de nota DGPR-INTA-077 de fecha 19 de octubre de 2007, dirigido al Ingeniero Álvaro Rodríguez Aguilar, Director Ejecutivo a.i., informa que:

"1. Consulté en el despacho del Ministro Vargas sobre las gestiones solicitadas en el Oficio DE-INTA-315-07 en dos ocasiones (10-10-07 y 18-10-07), al respecto la secretaria me informó que lo tiene pendiente el señor Ministro y que iba a realizar la consulta a la asistente de éste en Casa Presidencial./2. Me reuní con el Sr. Francisco Cavallero Ruiz, Jefe del Fondo de Pre inversión de MIDEPLAN, con el objetivo de conocer los procedimientos a seguir

para obtener recursos de preinversión a fin de financiar el estudio de factibilidad del Proyecto "Innovación Tecnológica para la seguridad alimentaria y competitividad agropecuaria". Al respecto me entregó copia de los formularios a llenar y las guías correspondientes, me indicó las condiciones del crédito que son 3 años de gracia, 10 años de amortización, una comisión del 1% sobre el financiamiento, la tasa de interés es la básica del Banco Central a 6 meses y se exige un pagaré o letra de cambio. Todo estudio tiene que regirse por concurso privado con la participación de 3 a 6 empresas o por concurso público. Por otra parte, debe manejarse esta gestión por recursos independiente del MAG, debido a la deuda que mantiene este Ministerio con el Fondo de Preinversión por los estudios de suelos realizados hace unos años./3. Es necesario que la Junta Directiva del INTA conozca los términos para acceder a estos recursos de pre inversión y si aprueba seguir con las gestiones ante este Fondo./4. Ante el nombramiento del Ing. Javier Flores como Ministro de Agricultura y Ganadería a partir del 1 de noviembre, considero conveniente esperar su incorporación para contactarlo y analizar la posibilidad de gestionar estos recursos ante el BCIE."

e.- Perfil "Proyecto de Inversión" INTA/IICA, de 8 de agosto del 2005.

Es criterio de esta Unidad de control que el trabajo realizado por el equipo de trabajo que preparó el perfil del proyecto, conformado por Álvaro Rodríguez A. y Ghiselle Rodríguez por parte del INTA, así como Francisco Enciso, Héctor Medina y Nelson Espinoza del IICA, se llevó a cabo con la consigna de tener un INTA fuerte, con un periodo de ejecución de cinco años a fin de posicionarlo como ente líder del desarrollo tecnológico agropecuario del país, documento donde, no obstante que la gestión de la línea de crédito por \$10 millones es parte de los recursos que la Ley le faculta al INTA obtener para desarrollar sus programas, manifiestan que han heredado limitaciones de recursos y de gestión que "no han permitido el "despegue" del Instituto para que pueda cumplir adecuadamente con sus objetivos, funciones y nuevos desafíos."

De la información suministrada por la Administración, la auditoría determinó que eventualmente las gestiones realizadas por la Administración no fueron persistentes y continuas, la situación del empréstito fue comentado por la Dirección Ejecutiva ante la Junta Directiva, sin embargo, los acuerdos tomados fueron escasos. Si bien se dieron acciones pasaron períodos de tiempo prolongados, sin que se evidenciara un seguimiento administrativo persistente.

Los esfuerzos fueron en vano y el INTA no había obtenido a esta fecha, tan importante fuente de recursos, a través de la línea de Crédito que la Ley le facultó.

2.2.4 Transferencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería por quinientos millones de colones para reforzar el gasto operativo

Los recursos para la operatividad del INTA a través de una transferencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería por la suma de \$500 millones fue una iniciativa del Diputado Luis Fishman Zonziski, ya que el proyecto no contenía dicha fuente de ingresos; la moción la planteó en la Sesión Plenaria No. 056, celebrada el 4 de setiembre del 2001, siendo pasada a la Comisión Dictaminadora, en la siguiente forma:

“Para que se agregue un Transitorio I al texto dictaminado y se corra la numeración, para que diga://Transitorio I.- Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Ganadería a hacer una transferencia al Instituto Nacional de Innovación Tecnológica en Agricultura de un monto de quinientos millones de colones anuales, por un período perentorio de cuatro años, para la creación de un Fideicomiso a favor del Instituto, cuyos réditos servirán exclusivamente para reforzar el gasto operativo.”

La Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y de Recursos Naturales aprobó la moción presentada por el Diputado Fishman, vía artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en Sesión 21, celebrada el 6 de setiembre del año dos mil uno.

Al respecto, el Diputado Oscar Campos Chavarría, entre otras cosas, en esa Sesión manifestó:

“Me parece que hay una cosa que es importante, el MAG de todas maneras tiene toda la operación de todo el Departamento de Investigaciones y de Transferencia de Tecnología, lo lógico es que el Ministerio haga un esfuerzo para pasarle los recursos, esto es vía presupuesto, entonces en la ley queda la intención y el presupuesto le da el contenido. Quien hace luego la voluntad presupuestal es el Ministro de Hacienda, al menos yo voy a votar la moción de don Luis Fishman, porque a solicitud más bien, en su momento, de don Alberto Dent, siendo Ministro, nos dijo que estaban en la mayor disposición de ponerle recursos al INTA, y me parece que si él lo dijo y estaba de acuerdo y don Luis lo articula, mal haríamos nosotros con no votarlo...Don Guido y este servidor una vez le dijimos a don Esteban Brenes que nos dijera de dónde le iban a poner la plata, porque esto requería recursos, para crear este instituto de investigación. Me parece que el gobierno lo está enviando porque no quiere tomarle el pelo a los agricultores, sino porque quiere efectivamente, que la investigación sea central para lo que vine y creo que don Rolando ha hablado de la tecnología y cuando habla de la tecnología, y digo en el congreso agropecuario, es porque está pensando que en el tema tecnológico, tenemos un rezago importante y lo digo con experiencia de causa, porque he estado en el Ministerio. Yo suscribo perfectamente la moción de don Luis Fishman, si somos gobierno veremos de dónde cogemos la plata, si no somos gobierno, quien sea gobierno, tendrá que ver de dónde coge los recursos, para darle recursos a esa investigación.”

Incluso, en el acta N° 21, también consta lo que el Diputado Vargas Artavia manifestó, en el sentido de que:

“Aquí se había dado una discusión en ese sentido y el Ministro Brenes estuvo de acuerdo en hacerle esa transferencia al instituto. Tal vez en lo que tenemos un poco de discrepancia, es en la parte de los gastos operativos, pero sí se requiere hacer inversión en todo lo que tenga que ver en investigación tecnológica y con transferencia de tecnología, esta investigación científica, es necesaria, es importante, pienso que podríamos valorar un poco lo de los gastos operativos.”

Es así como en el Acta de la Sesión Plenaria No. 060, celebrada el 11 de setiembre del 2001, la moción de la transferencia por quinientos millones de colones anuales, por un período perentorio de cuatro años, para la creación de un Fideicomiso a favor del Instituto, cuyos réditos servirían exclusivamente para reforzar el gasto operativo del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, quedó debidamente incorporada en el texto del proyecto, aprobado como Ley 8149, en la Sesión Plenaria N° 080, celebrada el 23 de octubre del 2001.

2.2.4.1 La Administración y las gestiones para lograr la transferencia del MAG al INTA por quinientos millones de colones, según Transitorio I de la Ley 8149.

Con el propósito de facilitar el análisis respecto a las gestiones administrativas para dotar al Instituto de los quinientos millones de colones, el aporte se subdivide en presupuestos anuales, hasta completar ¢2,0 mil millones de colones:

a.- Presupuesto del INTA para el año 2002

El Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, como fue creado el 23 de octubre del 2001 y su Junta Directiva inició hasta agosto del año 2002; es decir, no había iniciado oficialmente operaciones, no había sido sujeto a la dotación de los recursos que la ley le facultaba, por lo que no tuvo la oportunidad de formular su propio presupuesto para el año 2002; en esas condiciones las operaciones de

investigaciones continuaron a cargo de la Dirección de Investigaciones Agropecuarias del MAG (DIA).

b.- Presupuesto del INTA para el año 2003

La Ley 8149, que crea el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, como se mencionó fue aprobada el 23 de octubre del 2001 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 225 del 22 de noviembre del 2001, sin embargo, hasta el 5 de agosto del 2002, por medio del Acuerdo N° 1, Artículo 3 de la Sesión Ordinaria N° 1, se integra e inicia operaciones la Junta Directiva del INTA.

Es así como, el Ingeniero Álvaro Rodríguez Aguilar, Director de la Dirección de Investigaciones Agropecuarias (DIA), por medio de oficio INTA-001-02 de fecha 07 de agosto del 2002, comunicó el acuerdo tomado por la Junta Directiva en la primera Sesión Ordinaria que celebró, en el sentido de que el presupuesto para el año 2003 estaba en análisis por parte del Ministerio de Hacienda, por lo que era necesario que los recursos para gastos operativos incluido en ese presupuesto, correspondientes a la DIA, se trasladara vía transferencia al INTA, con el fin de presupuestarlos; por eso las gestiones de la Administración se dirigieron ante la Asamblea Legislativa, estado en el cual se encontraba el presupuesto nacional, logrando mediante moción legislativa que esa transferencia se incluyera al presupuesto del INTA; no obstante, en ese acuerdo, en lo que a la materia se refiere, es decir, el aporte por quinientos millones de colones que la ley autoriza al MAG transferir al INTA, no se solicitó al Ministerio. Asimismo, de las lecturas de las actas de Junta Directiva, en ese período del año 2002, desde que se crea el Órgano Colegiado, no se evidenció que el asunto haya sido sometido por la Administración a ese Órgano, ni se determinaron mociones ni acuerdos de la Junta Directiva de apoyo para que el otorgamiento esos recursos, tan necesarios para operativizar al Instituto, a fin de que fueran una realidad; tampoco se determina el apoyo económico de oficio por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con base en la Ley; es decir, sólo se gestionaron en el presupuesto para el año 2003 los recursos que el MAG aportaba a la DIA, por ¢44.9 millones de colones.

El criterio de la Auditoría Interna del INTA fue que, a pesar que el Transitorio I de la Ley establece: "Autorizase al Ministerio de Agricultura y Ganadería para hacer una transferencia...", es así como el espíritu de la Ley fue crear un Instituto con recursos que le permitiera un arranque desahogado, así el Diputado Oscar Campos Chavarría en el Acta N° 103 de la Sesión Extraordinaria de la Comisión Permanente del 10 de abril del 2000, cuando empezaba a discutirse el proyecto, indico que: "No es igual crear una entidad de esta magnitud con algunos recursos que le permitan un arranque desahogado, a tener que empezar con las uñas...", asimismo, en el Acta N° 11 de la Sesión Ordinaria celebrada el 31 de mayo del 2000, dijo: "... a través del asistente, don Luis Campos, que dijo que los recursos no iban a ser un problema, que el Ministro iba a hacer una propuesta para adicionarle los recursos." Por otro lado el Diputado Vargas Artavia, señaló en la Sesión Ordinaria N° 13 del 13 de junio del 2000 que: "Me parece que lo han puesto cabal, de acuerdo a lo que habíamos dicho en el pasado. Decíamos que el Estado no se podría eximir de la responsabilidad de ponerle los recursos. Que la investigación científica es cara, que es a largo plazo y que muchas veces uno no sabe si va a poder vender el producto." El Estado no se debe eximir ni ahora ni después." Finalmente, el señor Ministro de Agricultura y Ganadería, Ing. Alberto Dent Z., en nota DM-202-00 del 9 de agosto del 2000, indicó en el último párrafo que: "...solicito tener en cuenta observaciones presentadas por mi predecesor, el ex ministro Dr. Esteban R. Brenes, en el DM-667-2000 de fecha 5 de junio del 2000, las cuales cuentas con mi total apoyo. Para tales efectos, adjunto una copia de dicho oficio. Téngase presente consignar en la Ley la asignación de los recursos financieros y con respecto a la opción de alimentar el fideicomiso del Instituto con fondos del Programa de Reversión Productiva, apoyo en todos sus alcances..." (Los subrayados no son del original)

En consecuencia, el Instituto requería de recursos para proyectarse, razón por la cual no podría pensarse que el otorgamiento de recursos pudiera ser opcional, sino un mandato de Ley, orientado a darle operatividad al Instituto con fortaleza hacia el beneficio de los agricultores.

c.- Presupuesto del INTA para el año 2004

La Auditoría Interna, en su función asesora y de advertencia, solicitó a la Dirección Administrativa Financiera, mediante oficio AUI-INTA-148-2007 de fecha 23 de octubre del 2007, información relativa a las gestiones realizadas por la Administración del INTA ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a partir de su creación, a fin de que se incluyera en su presupuesto la partida correspondiente a los ¢500 millones anuales, autorizados por la Ley 8149, a favor del INTA. La información proporcionada por la Administración Financiera del INTA el 19 de diciembre de 2007, según traslado de documentos 5681, sólo incluyó documentos en relación con los años 2005, 2006 y 2007, lo que obligó a esta Unidad de Control a revisar el control de correspondencia de la Dirección Ejecutiva, así como todas las actas de Junta Directiva, desde su primera sesión, sea del 5 de agosto de 2002 en adelante, sin que se lograra evidenciar que la Administración haya solicitado en el año 2003 al Ministerio de Agricultura y Ganadería incorporar en su presupuesto para el año 2004, la partida por los ¢500 millones, conforme el Transitorio I de la Ley 8149.

**GESTIONES DEL INTA PARA EL APOORTE DE ¢500 MILLONES,
SEGÚN AÑOS 2002 AL 2007**

Ejercicio Presupuestario	Monto solicitado Colones	Presupuesto Extraordinario Colones	Detalle de oficio	Fecha
2002	0		Ninguno	Ninguna
2003	0		Ninguno	Ninguna
2004	0	¢500 Millones	Ninguno	Ninguna
2005	0		Ninguno	Ninguna
2006	¢2000 Millones		DE-INTA-229- 05	31-5-2005
2007	¢2000 Millones		DE-INTA-178- 06	12-5-2006
2008	¢2000 Millones		DE-INTA-175- 07	16-5-2007

Del cuadro anterior se infiere que durante los primeros cuatro años de existencia del INTA, de parte de la Administración del Instituto no se evidenciaron gestiones para que el Ministerio de Agricultura y Ganadería incluyera en su presupuesto el aporte de los ¢500 millones anuales, que la Ley faculta al Ministerio otorgar al INTA, no es sino hasta en el año 2005, cuando para el Ejercicio Presupuestario del 2006, la Dirección Ejecutiva solicita al Ministerio presupuestar la partida, y así lo vino haciendo hasta el último presupuesto para el año 2008.

No obstante, la Auditoría Interna solicitó a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, por medio del oficio AUI-INTA-146-2007 de fecha 23 de noviembre del 2007, información con base en los proyectos de presupuesto presentado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a fin de evidenciar si dicho Órgano incorporó en su presupuesto, durante los años que van del 2002 al 2006, una partida anual para transferir al INTA por ¢500 millones, hasta alcanzar cuatro tractos.

La información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, detalla las transferencias incorporadas en el anteproyecto de presupuesto por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a favor del INTA, para cumplimiento de la Ley N° 8149, años 2002-2006:

Ejercicio Presupuestario	Monto incluido en el Anteproyecto de Presupuesto por el Ministerio	Monto definitivo en la Ley de Presupuesto Ordinario
2002	0	0
2003	0	¢44.997.895 a/
2004	¢66.405.722	¢566.405.722 b/
2005	¢72.600.000	¢70.000.000
2006	¢70.000.000	¢70.000.000

El Ministerio de Hacienda al pie del cuadro antes transcrito manifiesta que:

"a/ En el oficio DAF-316-2002 del 19 de agosto del 2002, el MAG solicitó a la Dirección General de Presupuesto Nacional que vía moción se rebajaran ¢44,0 millones de gasto operativo del Programa INTA y se le trasladaran a la transferencia de esa institución. Posteriormente, mediante una solicitud de presupuesto extraordinario, DM-313-del 1 de abril del 2003, el MAG solicitó la incorporación de ¢500 millones para cumplir con el transitorio I de la Ley 8149. Sin embargo, la Dirección General de Presupuesto mediante oficio N° 172 del 10 de abril del 2003 manifestó que no era posible incorporar esos recursos debido a la difícil situación fiscal del país, salvo que se realizara mediante una modificación presupuestaria en la cual indicaran el detalle de las partidas que se rebajarían del presupuesto ordinario 2003 del MAG para financiar esa solicitud."

b/ La Asamblea Legislativa vía moción incorporó en la misma transferencia ¢500 millones."

La información permitió determinar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el año 2003, a pesar de que la Administración del INTA no se evidenció haber solicitado el presupuesto para los ¢500 millones, si solicitó mediante presupuesto extraordinario su incorporación para cumplir con el mandato legal del transitorio I de la Ley 8149, no obstante es la propia Dirección General de Presupuesto quien la deniega por la difícil situación fiscal de país.

Así las cosas, para el año 2004, la Administración del INTA, por medio del Oficio SDE-INTA-037-08 del 23 de mayo, 2008, se refiere a la gestión ante Diputados de la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, Jefes de Fracción y funcionarios vinculados al Presupuesto de la República, por lo que a pesar que no se evidencia la Administración del INTA haya requerido la partida en el año 2003, para el presupuesto ordinario del año 2004, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería tampoco de oficio la haya incluido en el anteproyecto de presupuesto ordinario, vía moción se incorporó la misma transferencia de ¢500 millones; quedando así definida en la Ley de Presupuesto Ordinario para el año 2004, sin embargo, no se evidencia la suma haya ingresado al presupuesto del INTA, durante ese año; es decir, al final, el

monto nunca fue girado al Instituto por parte del Ministerio de Hacienda. Señala la Administración en el oficio de referencia en este párrafo, que la partida no fue girada a favor de la Institución, *"debido a las restricciones económicas que enfrentaba el Gobierno en esa época"*

Del año 2005 al año 2007, se evidencia que la Administración del INTA ha gestionado para los años siguientes la incorporación, en los anteproyectos del presupuesto ordinario, de una partida por $\text{¢}2000$ millones, correspondiente a los cuatro tractos, sin que conste la misma haya sido incorporada en el presupuesto; indica el Ing. Álvaro Rodríguez Aguilar, Subdirector Ejecutivo del INTA, mediante el oficio señalado en el párrafo anterior que, *"Para los años siguientes, aunque se solicitaba al MAG la inclusión de esta partida para el INTA, nunca fue considerada ni incluida en su presupuesto, bajo el argumento de las severas restricciones del límite de gasto señaladas para el MAG."*

En síntesis, respecto a la partida de $\text{¢}500$ millones, correspondiente a los cuatro tractos que la ley facultó al Ministerio de Agricultura y Ganadería transferir al INTA, no hubo evidencia que la Administración del INTA durante los primeros 4 años de existencia del Instituto haya solicitado al Ministerio de Agricultura y Ganadería la inclusión de la partida en el anteproyecto de presupuesto del Ministerio, los 4 tractos de $\text{¢}500$ millones que la Ley N° 8149 faculta al MAG aportar al INTA, no obstante, en el año 2003 de iniciativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería se solicita, mediante presupuesto extraordinario, su inclusión para cumplir con la Ley 8149, pero la Dirección General de Presupuesto Nacional la deniega por la difícil situación fiscal que atravesaba el país en ese año. Asimismo, en el año 2004, se da otra iniciativa vía moción legislativa para que se incluyeran en el Presupuesto del Ministerio $\text{¢}500$ millones de colones; moción que fue aprobada pero, como antes se indicó, al final la partida no fue girada.

De ahí en adelante, es decir, a partir del 2005 se evidencian acciones de la Administración del INTA, donde se solicitó al Ministerio de Agricultura y Ganadería la inclusión de una partida de $\text{¢}2.000$ millones de colones, a fin de

cumplir con la Ley 8149; lo que no se evidencia en información suministrada por el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional, es que el Ministerio de Agricultura y Ganadería haya incluido la partida en los anteproyectos de Presupuesto, para los años 2006, 2007, 2008.

El Ministerio de Hacienda con la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2003, entre otros, indica que *"Como parte de esta política de reducción del gasto, no se presupuestó cifra alguna para el título de partidas específicas, todo ello como resultado de los esfuerzos de contención del gasto que promueve esta Administración, en respuesta a la crisis fiscal que vivimos hoy día"*, asimismo, en el aparte de **"Las prioridades, a pesar de la fuerte crisis fiscal por la que atraviesa el país hay ciertas áreas prioritaria en las cuales, según lo establecen los programas sociales y económicos de la presente Administración, se mantendrá el esfuerzo y la inversión constante"**, en áreas de interés, como: Educación, Previsión y asistencia social, Justicia y Reclusión, Defensa y seguridad interna. Continúa indicando el Ministerio de Hacienda que, *"...después de quitar el efecto inflacionario del 9%, las áreas de interés presentan un crecimiento bastante positivo, pero balanceado por las políticas de control y reducción del gasto público ya anunciadas en otros capítulos del presupuesto."*, en ese orden de cosas en el **TITULO 110** el Ministerio de Agricultura y Ganadería sólo asignó transferencias para **SENARA, FONECAFE, CNP y INCOPECA**.

Lo anterior, evidencia una política del Estado en contención del gasto, para el Ejercicio Económico del 2003, en respuesta a una crisis fiscal, la cual obligó a priorizar la asignación de recursos en áreas de interés social, como se ha indicado.

Consecuente con los años anteriores, el Gobierno de la República ante la ausencia de nuevos ingresos producto de la no aprobación del Proyecto de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, al momento de formular el Proyecto de Ley, se vio en la necesidad de solicitar a los entes que lo conforman, que

formularan sus planes para el año 2005, bajo un principio de austeridad en el gasto, privilegiando la atención de las necesidades ineludibles¹; por lo que nuevamente para el Ministerio de Agricultura y Ganadería los recursos para el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria no lo fue, incorporando los recursos necesarios para el financiamiento de los diferentes gastos derivados de la operación de los programas ordinarios del MAG incluyendo los pagos por sueldos y salarios, y sus respectivas cargas sociales, así como la previsión para atender los incrementos que por costo de vida fueran decretados en el año 2005 y los aportes por concepto de la Ley de Protección al Trabajador, rubros que absorben el 50.8% del total presupuestado, siendo que para las transferencias corrientes en apoyo a las diferentes instituciones que conforman el Sector Agropecuario, se presupuestaron ¢6.231.8 millones, de los cuales ¢4.646,7 millones se le transfieren al **FONECAFE**, ¢850,0 millones al **SENARA** y ¢595,0 millones al **INCOPECA**.

De ese modo, considerando la contención del gasto que en esos años venía impulsando el Estado, el Ministerio de Agricultura y Ganadería no incluyó tampoco para el Ejercicio Económico 2005 como prioridad, el apoyo a la investigación agropecuaria; dejando al INTA sin los recursos que la Ley 8149 facultó al MAG transferir al Instituto creado como Ente oficial en Investigación Agropecuaria.

3.- Recursos de personal, equipos, bienes muebles e inmuebles, infraestructura

3.1 El Recurso Humano del INTA

3.1.1 Traslado de personal e idoneidad de los niveles superiores

En razón de que en cumplimiento al Transitorio II de la Ley 8149, Ley del INTA, a los servidores de la Dirección de Investigaciones

¹ Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la

Agropecuarias que deseaban continuar prestando sus servicios al Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, y que querían conservar todos sus derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de esta Ley, según se indagó, se les solicitó una declaración jurada de su anuencia en continuar con el Instituto, sin embargo, al revisar por muestra alguno expediente del Departamento de Recursos Humanos, se tornó difícil comprobar que hubiesen rendido ese requisito; pero la realidad de las cosas es que gran parte del personal técnico agropecuario que ocupaba cargos operativos y de jefatura en esa Dirección de Investigaciones Agropecuarias, pasan a ocupar cargos administrativos en el nuevo Instituto de Investigación, denominado ahora INTA. Lo que no se logró evidenciar es la existencia de un estudio técnico del Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Agricultura, que hubiese permitido valorar la idoneidad y requisitos de esos funcionarios para ocupar cargos de naturaleza administrativa, como lo exige el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas.

Asimismo, la Dirección Ejecutiva realizó traslado y nombramiento de funcionarios sin que se evidencia se han cumplido con los principios del servicio público, establecidos en el Estatuto de Servicio Civil y sin que, aparentemente, haya intervenido el Departamento de Recursos Humanos en dichos movimientos. La Junta Directiva, con base en la advertencia de la auditoría, tomó el acuerdo de solicitar a la Dirección Ejecutiva un detalle completo de todos los movimientos de personal realizados en el Instituto, sin embargo, al final de período laboral del suscrito no fue posible conocer si dicho informe fue preparado y elevado a la Junta Directiva.

3.1.2 Estructura organizacional

La estructura organización del Instituto fue aprobada el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, mediante oficio DM-412-2003 del 5 de junio del 2003, que como estructura base contiene, porque es la que sigue operando: la Junta Directiva como Máximo Jerarca, la Auditoría Interna

como unidad staff, la Dirección Ejecutiva, con Planificación Institucional y la Asesoría Legal en función también staff, las Direcciones de Investigación y Desarrollo Tecnológico, la Dirección de Gestión de Proyectos y Recursos y la Dirección Administrativa Financiera. En su orden, la Dirección Investigación y Desarrollo Tecnológico contiene los Departamentos de Investigación e Innovación, el de Transferencia e Información Tecnológica y el de Servicios; la Dirección Gestión de Proyectos y Recursos, con los Departamentos de Formulación y Negociación de Proyectos y Recursos, de Seguimiento y Evaluación de Proyectos y de Mercadeo; finalmente la Dirección Administrativa Financiera con sus Departamentos de Administración de Recursos y el de Servicios Generales.

Esa estructura organizacional adolece de una dependencia jerárquica de las Estaciones Experimentales, con estructura administrativa, tales como: Enrique Jiménez Núñez, ubicada en Cañas; los Diamantes, ubicada en Guápiles; y Carlos Durán, localizada en Tierra Blanca de Cartago; siendo que de manera imprecisa su dependencia ha sido operada a través de la Jefatura del Departamento de Servicios Técnicos, por una interpretación Reglamentaria a la Ley N° 8149, pero de manera inconcebible los investigadores dependen de la Dirección de Investigaciones, lo que hace de que exista una gran debilidad en la fiscalización técnica eficiente y eficaz, del área primordial del Instituto, la investigación. Lo anterior, fue evidenciado por la auditoría interna en el informe INFO-CI-AUI-INTA-001-2010 de fecha 29 de junio del 2010 y reforzado por la Contraloría General de la República en el informe DFOE-EC-IF-13-2011 *"Informe de los resultados del estudio sobre los recursos transferidos por el MAG al Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria para la realización de investigaciones agropecuarias"*

3.1.3 Manual de Puestos del INTA

Es evidente que en el año 2003, la Administración inició el estudio correspondiente para dotar de un manual de puestos a esta Institución, producto del cual, mediante oficio INTA-567-2003 de fecha 18 de noviembre

del 2003, suscrito por el Ing. Alexis Vásquez Morera, Director Ejecutivo, en ese entonces, se remite a la Dirección General de Servicio Civil la propuesta de Manual de Puestos para su revisión, pero, no es sino hasta el año 2005, mediante Resolución DG-021-2005 de fecha 18 de enero del año 2005, que el Servicio Civil aprueba con las debilidades apuntadas, el Manual Institucional de Clases del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, luego de que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, había aprobado la Estructura Organizativa del INTA, la cual quedó evidente en el Reglamento a la Ley del INTA, Gaceta No. 146 del 27 de julio del 2004.

Es dable señalar que el Manual de Puestos del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, aprobado por la Dirección General de Servicio Civil, contenía la respectiva homologación de clases la cual permitía ubicar cada puesto a la clase que le correspondía; siendo tarea del Departamento de Recursos Humanos su homologación e implementación, donde lógicamente debería haberse garantizado que el proceso cumpliera a cabalidad con el Estatuto de Servicio Civil, entre los cuales estaba la comprobación de la idoneidad del funcionario para el puesto.

Sin embargo, a pesar de gestiones administrativas del INTA ante las autoridades Ministeriales, dicho Manual de Puestos del INTA, nunca fue implementado y la Dirección General de Servicio Civil, al no haberse dado la respectiva homologación, dos años después se vio en la obligación de emitir una resolución derogando ese Manual, con motivo de la implementación en el año 2007, de un nuevo Manual de Clases Anchas del Sector Público, fundamentado en que dicho Manual nunca fue implementado.

Lo anterior, ha venido en perjuicio del Instituto, porque existe una distorsión en la administración donde, precisamente, algunos funcionarios -con atinencias profesionales en agronomía- pasaron a ocupar puesto administrativos en donde se exige otro requisito académico afín a las funciones que realizan; situación que es evidente genera desmotivación y una desigualdad salarial. No se conoce el motivo por el cual en el Ministerio de

Agricultura y Ganadería no se implementó y homologaron los puestos del Instituto, a pesar de contar con el Manual debidamente aprobado por el órgano competente. Así las cosas el Instituto se quedó sin manual específico puestos y, cuando entró en vigencia el Manual de Clases Anchas emitido por la Dirección General de Servicio Civil, a través de la Junta Directiva, por sugerencia de la Auditoría Interna se solicitó al Departamento de Recursos Humanos del Ministerio (MAG) se homologaran los puestos del INTA con base en dicho Manual de Clases Anchas, pero no se dieron los resultados esperados, es decir, el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Agricultura y Ganadería nunca realizó dicha homologación específica para el Instituto, ni dio las razones formalmente a la Junta Directiva del INTA.

3.1.4 Relación laboral y traslado de funcionarios del INTA al MAG

La situación del recurso humano en el INTA se tornó gravosa en el tanto, funcionarios que tenían un cargo o puesto en la Institución, por ejemplo, en un área tan importante como la de Recursos Humanos, fueron trasladados al Ministerio, aparentemente sin consentimiento de las autoridades del INTA, debilitando las áreas estructurales; incluso, en un principio no se contaba con auditor interno, plaza que fue gestionada por la necesidad de fiscalización de los recursos públicos, dotándose de un puesto en condición interina en el año 2004. Una similar situación tuvo el área de Asesoría Legal, cuando existiendo una funcionaria en ese cargo, en el año 2006 fue trasladada al Despacho Ministerial, dejando en ese entonces la institución sin tan necesaria labor, por espacio de aproximadamente 8 meses, hasta que se logró un puesto también en condición interina; así las cosas, no fue sino aproximadamente en el año 2010, cuando se logró dotar de una plaza al INTA y en esta se nombró al titular del Área Jurídica.

4.- Equipo, bienes muebles e inmuebles e infraestructura

4.1 Traslado de bienes, manejo y administración

El tema de los bienes muebles e inmuebles del Instituto ha sido muy árido, desde la creación del Instituto, pues por el imperativo de la Ley del INTA N° 8149, el Ministerio de Agricultura y Ganadería facilitó al Instituto los bienes muebles e inmuebles que tenían en uso la Dirección de Investigaciones Agropecuarias y de vehículos en regulares condiciones, incluso aquellos que estaban ubicados en las Estaciones Experimentales. No se logró ubicar un inventario preciso y detallado sobre su estado físico, sin que se pudiera por esa causa disponer de un registro contable preciso y exacto de esos bienes que le fueron facilitados al Instituto, hecho que ha venido incidiendo en los resultados de los estados financieros del INTA, el cual en cuanto a los activos fijos no refleja la realidad del Instituto, así lo hizo ver la auditoría interna a la propia Junta Directiva, manifestaciones que constan en las actas del Órgano Colegiado. No obstante, se elaboró y firmó, en año 2006, de manera general sin la precisión de un inventario, un Convenio Marco que formalizaba ese traslado de bienes al INTA, e incluso se indagó para dar con el detalle de los bienes muebles facilitados, pero no fue posible obtener el mismo.

El Instituto consultó a la Contraloría General de la República sobre la administración y propiedad de esos bienes muebles e inmuebles e incluso sobre las plazas del INTA, con base en lo predicado por la ley, señalando el Ente contralor que los bienes muebles e inmuebles siguen siendo propiedad del Ministerio y la condición en que pasan al Instituto es bajo la figura del usufructo, además, que los funcionarios del INTA, también facilitados, siguen siendo planilla MAG y su superior jerárquico es el propio Ministerio; recomendando para ello la suscripción de convenios específicos. Es así como en dicha materia, la auditoría interna fue insistente ante la administración y la propia Junta Directiva de la necesidad de los convenios, a fin de ordenar contable y administrativamente esos bienes que le fueron facilitados, sin que al momento de dejar el cargo, el auditor haya evidenciado que los mismos fueran suscritos. Lo anterior, ha venido distorsionando el trabajo que realiza el Área

de Suministros en cuanto al inventario de bienes muebles e inmuebles y consecuentemente los registros contables, lo que viene incidiendo en los resultados que presentan los Estados Financieros del Instituto.

Los convenios específicos aludidos como necesarios, que no se han suscrito, son aquellos, relativos:

1.- Al inventario exacto y preciso de los bienes muebles facilitados, en el que se establezcan el estado en que se reciben y, entre otras, las condiciones de uso y mantenimiento que el INTA estaría obligado dar a los mismos.

2.- Del mismo modo, al Convenio Específico del personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería facilitado al INTA, donde se podría determinar precisamente cuál es el personal que laboraría para el Instituto, y entre otras, las condiciones en que se ceden, las responsabilidades del INTA sobre la fiscalización de las labores de ese personal y cuáles serían las facultades del Departamento de Recursos Humanos sobre esos funcionarios, mecanismo saludable para poder tener un adecuado ambiente laboral.

3.- Por último a los inmuebles que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, facilitó para que el INTA pudiese cumplir con el objetivo, por el cual fue creado, del mismo modo, necesarios para establecer y regular claramente la responsabilidad del Instituto por su administración y los del Ministerio en su fiscalizar su uso y mantenimiento, por parte del usufructuario.

Al momento de dejar el cargo como auditor del INTA, a pesar de sus advertencias, los convenios no habían sido elaborados a pesar de la necesidad de su suscripción entre el INTA y el MAG, indispensables para tener una sana administración de los bienes muebles e inmuebles y de los recursos públicos y un adecuado ambiente laboral; normativa mediante la cual se puede delimitar con mayor claridad el grado de responsabilidad que tendrían los funcionarios a cargo de la Administración del Instituto e incluso, salvaguardar la eventual injerencia directa del Ministerio en la independencia funcional de que goza el INTA, como órgano desconcentrado, cuya avocación está delimitada por el artículo 90 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227.

5.- Administración del Instituto

No obstante, la problemática que ha enfrentado el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria desde su creación, conforme ha sido expuesto en los puntos que anteceden, entre la que se encontraba la escasez de recursos financieros; la administración no puede eludir el eventual grado de responsabilidad que tendría sobre la gestión administrativa, donde han sido evidentes durante años, distintas y variadas deficiencias, e incluso que se han agudizado en los últimos años de la gestión auditoria. A pesar de que ingresaron recursos frescos que, en un buen principio, devendrían en contribuir por una eficiente gestión administrativa, los resultados de ingresos propios, por ejemplo, disminuyeron en vez de crecer; situación que se aprecia en los Estados Financieros y Presupuestales que la Administración hizo del conocimiento de la Junta Directiva y advertidos en las sesiones del Órgano, por parte de la auditoría, a través de un sin número de advertencias, que constan en las actas de ese Órgano Colegiado y en los acervos de esa Unidad de fiscalización.

Es de interés señalar que el Plan Nacional de Alimentos, impulsado por el Gobierno en el año 2008, mediante el cual se vendría a beneficiar la operatividad del Instituto por el ingreso de recursos, obedeció a la crisis de productos alimenticios básicos y de su elevado precio en el mercado internacional, contándose en el país con un elevado potencial para la producción de este tipo de productos, por lo que se hizo imprescindible estimular la producción e impulsar tres cadenas competitivas sostenibles: arroz, maíz blanco y frijol, así como otras cadenas alimentarias y los procesos de investigación y transferencia de tecnología.

Por el contrario, fueron reiteradas las ocasiones en que la Auditoría Interna vino advirtiendo a la Administración para que se subsanaran las deficiencias, tema que incluso también fue objeto de llamados de atención por parte de órganos como la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería Nacional, y el Ministerio de Planificación

Nacional, a través de la Autoridad Presupuestaria, los cuales fueron puestos por el Auditor en conocimiento de la Junta Directiva; señalamientos relativos a una deficiente gestión administrativa; situación que es razonable y llegan a inferir y debilitan los controles internos, entre otros, respecto del ambiente de control.

No podría dejarse de lado la eventual falta de capacidad e idoneidad en algunos funcionarios que ocupan cargos de jefatura, tema tratado en el seno de la Junta Directiva, funcionarios en los cuales descansar la responsabilidad por el buen uso de los fondos públicos a los que está obligado todo servidor del Estado costarricense.

Lo anterior, sin dejar de mencionar las debilidades en los sistemas informáticos contables y la ausencia de un sistema integrado de control interno institucionales y por ende de un sistema de evaluación de riesgos, responsabilidad de la administración, conforme lo establece la Ley General de Control Interno, N° 8292, también advertido por la auditoría interna.

Asimismo, el ambiente laboral del Instituto no ha sido el adecuado, lo cual se evidencia en denuncias laborales formalizadas y canalizadas ante el Ministro de Agricultura y Ganadería, por parte de funcionarios de la administración activa, que incluso han llegado hasta procedimientos administrativos.

4.1 Área Técnica

El diagnóstico en el área técnica es la base de una pirámide, en la que se sientan y operan las demás actividades administrativas que sería el apoyo para lograr el objetivo esencial del Instituto, es decir la generación, innovación, validación, investigación y difusión de tecnología, en beneficio de la sociedad costarricense con proyección a la comunidad internacional.

Los controles internos relativos a la actividad técnica en investigación a pesar de ser necesarios para poder determinar si el Instituto está cumpliendo su cometido, muestran deficiencias de control interno evidenciadas por la

Auditoría Interna y la Contraloría General de la República, siendo esenciales para evidenciar si el Instituto está haciendo un buen uso de los recursos públicos invertidos en los proyectos de investigación, los cuales en buena teoría tendrían que llevar a la determinación precisa de la transferencia al pequeño y mediano productor nacional, sin embargo, dichos controles son débiles.

Es criterio de la auditoría interna que el principal mecanismo de control interno que orienta a la Administración del Instituto sobre el logro técnico de su objetivo, lo brinda la información del Archivo Técnico, por lo que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como norma supletoria para el Instituto, emitió un Decreto Ejecutivo el "*Reglamento para el uso de los Archivos Técnicos de Investigación del Ministerio de Agricultura y Ganadería*", N° 20405-MAG del 2 de abril de 1991, como marco normativo orientador en el manejo, organización y almacenamiento de la información generada en el proceso de investigación agrícola, pecuaria, acuícola, mercadeo, o en cualquier campo de acción de la institución en que se realice investigación. Lo anterior como necesidad de establecer un sistema que permita almacenar y organizar la información generada por la investigación para ponerla al servicio de técnicos y agricultores del país en forma ágil, fácil y oportuna y así evitar que se pierda o se desconozca su existencia.

El archivo técnico debe contar con expedientes en original y con un número de copias para las diferentes instancias, cuyo flujo de documentos debería ser normado por el INTA, relativos al archivo temporal, sea los experimentos que están en curso y los informes finales, el archivo temporal podría ser manejado en forma individual por el investigador, claro está bajo la supervisión del jefe, o bien centralizados en la unidad administrativa, Área de Archivos Técnicos en el INTA, con una coordinación estrecha del COTECA (Comité Técnico Administrativo), órgano que debería dar el aval del experimento a fin de oficializar la información, como informe final. Esa información desde ese momento se convierte en carácter oficial y debe tener un acceso restringido, siendo ideal se maneje mediante un sistema integrado que permita al interesado realizar consultas, y tendría que contener un registro

detallado de la actividad y ensayo desde el inicio hasta la presentación del informe final y el resumen de las actividades realizadas en el transcurso de la actividad de investigación, bajo un formato, que en el caso del INTA, se ha definido como formato "F4"; los datos que contienen los informes técnicos deberán ser crudos, es decir, con un análisis estadístico, resultados de análisis clínicos, de laboratorio clima, etc., o cualquier información pertinente.

Es dable señalar que los experimentos o investigaciones, conllevan la incorporación de recursos públicos, por eso es que el formulario F4, tiene que contener un presupuesto total y detallado de la actividad, y que, por lo tanto, obligue al investigador a rendir informes razonables a su superior de la ejecución presupuestaria individual de la actividad de investigación; no obstante, el Instituto no tiene individualizados contable y presupuestalmente los proyectos y los recursos que se le asignan de forma individual a esa investigación, siendo que por el contrario los costos o gastos se registran de manera general, sin poder tener evidencia del gasto real que representa verdaderamente cada investigación, sus resultados, el aporte al agricultor y cual es costo individual de la investigación para el país.

De ese modo, una investigación que no pudiera terminarse debería contener, necesariamente, un informe explicativo de las razones por las cuales el experimento no se terminó o fue descartado, toda vez que en la Administración Financiera del Instituto deben realizarse los registros contables pertinentes que reflejen las eventuales pérdidas de los recursos invertidos en esa actividad de investigación, con motivo de que eventualmente esa frustrada experimentación no pudo concluirse y, de aquellos experimentos que tuvieron éxito, **el registro de su propiedad intelectual**, como un activo institucional; sin embargo, la debilidad de control advertida por la auditoría en su informe

Es así como por control interno y en vista de la responsabilidad que compete al superior, debería existir un acta levantada en el campo por parte del investigador, el superior y hasta de testigos que evidencien las razones por las cuales no se alcanzó el resultado; el monto del estado del experimento hasta el momento de su fructuoso resultado, del mismo modo, debe ser

valorado para que la información se remita al área financiera contable.

En síntesis, los informes emitidos por el Área de Archivo Técnico son dirigidos a la Administración Superior, **sin que se hubiere evidenciado que los informes de los resultados fueran elevados a la Junta Directiva, a pesar de que el Órgano Colegiado es quien debería conocer sea mensual, bimensual o como periódicamente se norme, de los resultados alcanzados con las investigaciones, del estado de cada actividad de investigación, del responsable y de las propiedades intelectuales registradas a nombre del Instituto.** La Auditoría Interna advirtió de esta situación en su Informe **INFO-CI-AUI-INTA 001-2010.**

4.2 Estado de los controles internos sobre los proyectos de investigación

La auditoría interna, con base en los informes del área de Archivos Técnicos y entrevistas realizadas, determinó una situación caótica con respecto a los sistemas de control interno sobre los proyectos de investigación, que vienen eventualmente a evidenciar un alto riesgo para los fondos públicos que administra el Instituto, toda vez que los mimos son altamente deficientes, como se expone.

4.2.2 De los Archivos Técnicos

La función que desarrolla el Área de Archivos Técnicos es vital y de una importancia trascendental en los objetivos que debería cumplir el Instituto; porque todo aquello que se expuso al inicio de este aparte, es lo ideal y una obligación para que se pueda desarrollar esa área técnica operativa, sin embargo, esta área se alimenta de la información que suministran los investigadores, la cual debería ser objeto de un aval contundente de parte del superior, en cuanto a los informes parciales, y también de la Comisión Técnica Administrativa en el aval de los resultados de la actividad, pero la investigación de esta Unidad de fiscalización evidencia que el objetivo de esta área no puede cumplirse a cabalidad, pues como se evidenció en el Informe de la

Auditoría Interna **INFO-CI-AUI-INTA 001-2010**, los investigadores no estaban cumpliendo con sus informes parciales y finales, en los tiempos previstos.

4.2.3 Estado de atraso en actividades reportadas en Archivos Técnicos

La Auditoría Interna, para emitir el Informe de Auditoría INFO-CI-AUI-INTA 001-2010, tuvo acceso al estado de los proyectos que emite el Área de Archivos Técnicos para las actividades y eventos y, de manera sorprendente y altamente preocupante, evidenció un atraso considerable en la presentación de los informes parciales o temporales y los informes finales, que vienen a evidenciar debilidad en el cumplimiento del objetivo del INTA; informe que se anexó al diagnóstico.

Los informes parciales tienen que ser presentados por los investigadores, con una frecuencia de tres meses, conforme lo establece la norma, pero la Auditoría Interna llamó la atención pues preocupaba la situación que se estaba brindando en la presentación de informes temporales o parciales, pues había determinado que algunos investigadores reportaban, con el aval del superior, el mismo avance de un trimestre a otro, o son muy escuetos, lo cual evidenciaba que eventualmente los realizaban sólo para cumplir con el requisito de estar al día con el Área de Archivos Técnicos para que no se les rechace la solicitud de viáticos, combustible y uso de vehículos oficiales.

La formulación de la actividad "F4" contiene, como se dijo, un presupuesto o estimación que hace el investigador del ensayo, sin embargo, se observa que esa estimación es deficiente y adolece de incluir, entre otros, los costos correspondientes al salario del investigador, que debiera realizarse con base en la estimación del tiempo que utiliza en el ensayo, así como el estimado de utilización del vehículo; debilidad que no permite determinar el costo real de esa actividad y en un eventual fructuoso resultado, los costos reales de las pérdidas del proyecto.

4.2.4 Deficiente control interno en la supervisión del proyecto

De acuerdo con la estructura organizacional, el superior jerárquico de los investigadores de campo, en aquel momento, tenía a cargo 49 funcionarios lo cual, indiscutiblemente, limitaba llevar a cabo un control interno estricto sobre las actividades o ensayos, e incluso, en caso de estarse dando, resta la capacidad de llevar a cabo una supervisión en campo del estado y avance de cada proyecto; la situación evidencia que ese grupo de servidores realizaba sus funciones sin un control estricto de la actividad, poniendo en riesgo el uso adecuado de los recursos públicos. El superior jerárquico no tenía un sistema informático que le facilitara llevar, de forma independiente al Área de Archivos Técnicos, un seguimiento de la actividad, por lo que, eventualmente, hace que al estampar su aprobación a los informes parciales de sus subalternos y el final de la investigación, lo hicieran sin comprobar en el campo que realmente la actividad cumplió su objetivo. La debilidad de control interno mencionada fue retomada por la Contraloría General de la República, que en su **Informe DFOE-EC-IF-2011**, dispuso recomendar:

*“h) Disponer a la Dirección Ejecutiva del INTA que elabore una propuesta para **establecer un sistema de información integrado** a nivel Central, Regional y de las Estaciones Experimentales que fortalezca los mecanismos **demonitoreo, control, seguimiento, evaluación e impacto de las investigaciones** que realiza el INTA **por medio de los sistemas de información asociados**. Dicha propuesta y un cronograma de las acciones, responsables y plazos para su implementación, debe presentarse a la Junta Directiva de ese Instituto a más tardar el 29 de agosto de 2012 para su aprobación; y remitir a esta Contraloría General, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, lo acordado por esa Junta Directiva. (Para elaborar la propuesta, ver punto 2.4 de este informe).”* (El resaltado no es del original)

Los concedores en la materia saben que no todos los proyectos, actividades o ensayos tienen siempre éxito, pero el jerarca superior no contaba con un mecanismo de control interno que permitiera determinar o valorar, de forma documental y en el campo, con base en el estado de la actividad, si la misma debe llevarse hasta su término de finalización o bien si se tendría que

tomar la decisión de desecharlo porque se tienen antecedentes de que los resultados podrían ser infructuosos, acción que permitiría no generar más costos al Instituto, y poder tomar la decisión de dedicarlos a la asignación de otro ensayo. Eso hace de que existiera el riesgo de estar erogando recursos públicos a actividades que a la postre podrían resultar infructuosas, con altos costos para el Instituto. Asimismo, podría darse el caso de que las actividades que aparecen con atraso en la rendición del informe final sean por ensayos infructuosos o bien que sufrieran una adversidad climatológica, técnica o de otra índole que haya producido la destrucción del ensayo, situación que sólo puede ser comprobada en el campo por parte del superior jerárquico; mientras éste no pueda desplazarse a la zona o delegar esa actividad, no se tiene certeza de un buen uso de recursos y por el contrario podría estar en la presencia de pérdidas de recursos; la debilidad del reporte por parte de los investigadores respecto de ensayos infructuosos fue reconocida por el propio superior jerárquico de los investigadores.

Es conocido por parte de los investigadores que en el Decreto Ejecutivo N° 26431-MAG del 2 de octubre de 1997, publicado en la Gaceta N° 213 del 5 de noviembre de 1997, artículos 15 y 16 se estableció a la Dirección Nacional de Investigaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería que ahora son del INTA: *"Garantizar que los Archivos Técnicos de investigación sean confiables y actualizados (...) y asegurar la debida documentación, mantenimiento y actualización de los archivos y procesos tecnológicos, así como la difusión, publicación y disposición de los resultados de las investigaciones en especial para los clientes del MAG y del público en general en coordinación con el SNITTA."*

Como se ha dicho, entre lo que más preocupaba al suscrito como superior de la Unidad de fiscalización era que no se tenía una base de datos de los resultados de los proyectos actividades o ensayos y de la transferencia como resultado de la investigación, por lo que tampoco permitía al agricultor la posibilidad de acceder a esa información, por ejemplo, mediante la página Web o mediante un sistema informático interno, que contribuya al mejoramiento y sostenibilidad del sector agropecuario, como lo ha pretendido

la Ley 8149; en síntesis es evidente que no se cumple con el objetivo del INTA, respecto de transferir la innovación.

El INTA cuenta con una Dirección de Gestión de Proyectos y Recursos con un Departamento de Seguimiento y Control de Proyectos, que no tenía recurso humano suficiente para fiscalizar o controlar en el campo todos los proyectos, actividades o ensayos, la Dirección de Investigación y Desarrollo fue del criterio que, aunado a lo anterior, dicha área realiza su tarea de control sin que se coordinara con esa dirección técnica sobre las visitas al campo para supervisar los proyectos, considerando necesario su aporte por ser los conocedores técnicamente de las actividades. Lo anterior, evidenciaba un divorcio o descoordinación entre las dos unidades administrativas, que no es recomendable para la Institución.

Por otro lado, el área de Planificación Institucional no recibía información oportuna de los proyectos, que permitiera llevar un control sobre su ejecución real, por ejemplo, si una actividad se deshecha o descarta por las circunstancias que sean, esa área técnica en planificación no es informada, su actividad de seguimiento se lleva a cabo mediante los informes de archivos técnicos que, como antes se indicó, contenía una cantidad considerable de actividades vencidas, cuyos informes finales tenían atrasos que iban desde los 6 meses hasta incluso 10 años; lo cual, como se indicó, imposibilidad obtener los resultados reales de una ejecución presupuestal, incluso el sistema de presupuestación institucional es dado de forma departamental y no por proyectos de investigación, debilidad indiscutible institucional que limita llevar a cabo una adecuada planificación; siendo esa situación contraria a las "Normas de Control Interno para el Sector Público", del 5.6.1 a 5.6.3, relativas a confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información.

La Auditoría Interna encontró evidencia de que los problemas con el cumplimiento de los informes técnicos, por parte de los funcionarios del INTA, era una debilidad que venía dándose de muchos años atrás, toda vez que en nota SDE-INTA-095-06 del 20 de octubre del 2006 el Ing. Álvaro Rodríguez Aguilar, Subdirector Ejecutivo del INTA, comunica al Jefe del Departamento de

Investigación e Innovación, del INTA, en ese entonces Ing. Nevio Bonilla Morales, que "(...) el Consejo Asesor nuevamente analizó la situación de cumplimiento de los investigadores, ahora en relación a los trabajos reportados a Archivos Técnicos y que por uno y otra razón, se encuentran atrasados. (...) Ante esta situación, y con instrucciones del Director Ejecutivo, me permito comunicarle que se ha establecido el día 30 de noviembre de 2006, como fecha límite, para que los funcionarios actualicen la información en Archivos Técnicos correspondiente a los períodos 2003-2004 y 2005; para ello pueden coordinar con los funcionarios responsables de esta área o bien consultar los propios informes atinentes a la materia.". Ese comunicado evidencia que también en el año 2006 el atraso era considerable, y correspondía a información de tres años atrás.

La situación también fue evidenciada por acciones de la Dirección Administrativa Financiera, MBA Roberto Amador Sibaja, mediante las cuales pretendió solucionar la problemática del trabajo en los proyectos, orientado a realizar una adecuada asignación de recursos, Circular N° 3 del 29 de noviembre del 2005, porque se solicitó también en el oficio DAF-INTA-209 de 20 de octubre del 2005, señalar cuáles actividades y proyectos están concluido o no se ajustan al objetivo e interés institucional.

Lo grave de este asunto es que el problema se estaba dando en una de las principales áreas del INTA, cuya objetivo es obtener resultados exitosos en la investigación, para contribuir al mejoramiento del sector agrícola. Si no se tiene certeza de los resultados de las investigaciones, no sería posible afirmar que el Instituto es eficiente y eficaz en el cumplimiento de su objetivo.

La Auditoría Interna no encontró evidencia de que la Administración haya ejercido acciones sancionatorias para obligar a sus servidores a dar cumplimiento a su deber de rendir informes temporales y finales de las investigaciones, materia esencial para alimentar el área de Archivos Técnicos, donde deben permanecer en archivo y mediante una adecuada base de datos, todos los resultados de los experimentos y la transferencia brindada hacia el pequeño y mediano productor.

4.2.5 De los contratos y convenios suscritos por el INTA

La Auditoría Interna por su iniciativa, al considerar a su criterio, que se estaba dando una debilidad de control interno en el manejo de los documentos de contratos y convenios del Instituto, mediante oficio AUI-INTA-136-2009 de fecha 17 de setiembre del 2009, requirió al Director Ejecutivo, Dr. Bernardo Mora Brenes, un detalle completo de todo tipo de contrato y convenio, dando seguimiento a ese requerimiento por medio de un nuevo oficio AUI-INTA-169-2009 de fecha 16 de noviembre del 2009, en el que se indicó, entre otros:

“La información se solicitó en un plazo de 8 días hábiles, a partir del el 01 de setiembre del 2009; no obstante que por control interno el INTA debe contar con todos los contratos y convenios a mano, ordenados e identificados y debidamente custodiados, por ser la esencia de los trabajos de investigación y operativos a nivel institucional, en su oficio DE-INTA-760-2009 de fecha 23 de setiembre del mismo año, usted manifiesta que no creía posible alistar esa documentación en ese plazo y harían los mayores esfuerzos para suministrar la información en el menor tiempo posible.”

La Auditoría Interna dadas las manifestaciones de la Dirección Ejecutiva consideró que podría otorgarse un plazo prudencial para dar oportunidad a la Administración de que se suministrara la información, sin embargo, han transcurrido dos meses y medio, desde su requerimiento, y no se obtiene esa documentación, a pesar de que la norma 5.6 del “Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y los entes y órganos sujetos a su fiscalización”, establece la obligación de la institución de implantar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información en vista de la utilidad técnico jurídico, principalmente en este caso específico, de todos los contratos y convenios suscritos y en ejecución en el INTA.”

No obstante, pasado el tiempo sin que la auditoría tuviera respuesta de la administración, la auditoría elevó a la Junta Directiva el oficio AUI-INTA-045-2010 de fecha 05 de abril del 2010 y, es así como, se dispone:

“Se instruye a la Dirección Ejecutiva para que en la próxima sesión ordinaria que celebre la Junta Directiva, incluya en el orden del día:/a.- La presentación de un cuadro que detalle los convenios y contratos en ejecución suscrito por el INTA, cuya información debe cumplir con el requerimiento hecho por la Auditoría Interna en el oficio AUI-INTA-045-2010 de fecha 05 de abril del 2010....”

Es evidente y del conocimiento de los señores Miembros de la Junta Directiva del INTA, que la auditoría interna advirtió a la Dirección Ejecutiva sobre la necesidad de contar con los documentos originales y una base de datos adecuada para el control de los contratos y convenios que haya suscrito el INTA, cuyos documentos deberían permanecer a la orden de un responsable y custodiados de la mejor forma, solicitando se remitirá información de los mismos. En vista que no tuvo respuesta la Auditoría hizo del conocimiento de este órgano de la situación imperante con tan importante información, el cual acordó solicitar también esa información a la Dirección Ejecutiva, otorgando un plazo perentorio.

Así las cosas, en el artículo 6 de la sesión ordinaria N° 234, celebrada el 8 de marzo del 2011, la Junta Directiva conoció el DE-INTA-128-2011 de fecha 3 de marzo del 2011 mediante el cual el Director Ejecutivo, Ing. José Rafael Corrales Arias, presentó un eventual estado de los contratos y convenios, sin evidenciar si el Instituto contaba con los documentos originales; el Órgano Colegiado dio por recibido el informe y otorgó la responsabilidad del acervo en el Área Jurídica del INTA, veamos:

- a) **Dar por conocido el cuadro de convenios vigentes** suscritos por el INTA, de tal forma que se dan por ejecutados los siguientes acuerdos de la Junta Directiva (...)
- b) Se **instruye a la Dirección Ejecutiva para que junto a la Asesoría Legal se mantenga bajo custodia** cada uno de los Convenios que ha suscrito el INTA.
- c) La Dirección Ejecutiva deberá **presentar a este Órgano Colegiado informes periódicos sobre el estado de los convenios y su ejecución.**" (El resaltado no es del original)

Sin embargo, a la fecha de retiro del auditor interno, es decir, aproximadamente 3 años después del acuerdo, no se tuvo evidencia que la administración haya hecho del conocimiento de la Junta Directiva el informe periódico sobre el estado de los convenios y su ejecución.

Es del criterio de esta Unidad de control que, en esas circunstancias, los responsables del INTA no tendrían los medios necesarios y oportunos para definir hasta donde se continúan aprobando y suscribiendo más convenios, si ni siquiera tendrían a primera mano la información de aquellos que estarían en ejecución. La responsabilidad es administrativa, sin embargo, es un elemento a considerar por el próximo fiscalizador (a) en su plan de trabajo o bien mediante advertencias oportunas llamar la atención sobre un eventual incumplimiento del acuerdo, en caso de permanecer la situación.

4.2.6 El Departamento de Servicios

El Departamento de Servicios tenía a cargo los laboratorios, el uso conforme de suelos y las estaciones experimentales.

4.2.6.1 Certificaciones de uso conforme de suelos

El INTA realizabacertificaciones de uso conforme de suelos, función que en tesis de la auditoría interna era competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería y no del INTA, pues la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, N° 7779 del 30 de abril de 1998, es a ese Ministerio a quien concede esa facultad. La Ley 8149 de creación del Instituto, sólo exige al INTA ajustarse a dicha ley en su labor de investigación, es decir, en cumplimiento a sus funciones debía ajustarse o bien, cumplir con la Ley de Suelos. De ninguna forma el artículo que se transcribe dicta el imperativo legal de que al Instituto le correspondía realizar estudios de uso conforme de suelos, vemos:

"Artículo 20.- En el cumplimiento de sus funciones, el Instituto deberá ajustarse a lo dispuesto en la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, N° 7779, de 30 de abril de 1998."

Sin embargo, al emitirse el Decreto 31857-MAG *"Reglamento a la Ley N° 8149 de creación del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) "*, del año 2001, se le atribuye al Departamento de Servicios, de manera improcedente, la facultad de *"Brindar servicios de (...) certificaciones de uso conforme de suelos (...),*

función que la Ley 7779 había establecido en el año 1998 al Ministerio de Agricultura y Ganadería:

*"c. **Brindar servicios** de laboratorio de análisis fisicomicrobiológico-químico de suelos, aguas, entomología, fitopatología, biotecnología, malerbología, nematología, piensos y forrajes, **certificaciones de uso conforme de suelos**, producción y venta de semillas y pie de cría, asistencia y/o asesoría técnica, capacitación, estudios específicos, entre otros."*

De manera consistente la Procuraduría General de la República, mediante criterio C-040-2013 de fecha 112 de marzo del 2013, señaló:

"(...) En el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Poder Ejecutivo no puede alterar el espíritu de la ley, ni reformarla, pues si así fuere, se convierte en legislador. (SALA CONSTITUCIONAL, sentencias 1130-90, 2934-93 y 2382 y 2381 de 1996 y 09276/2008).

Cuando un reglamento modifica un artículo de la Ley, "excede la potestad reglamentaria propia del Poder Ejecutivo, violando con ello lo dispuesto en los artículos 9, 11, 121 inciso 1) y 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política". (SALA CONSTITUCIONAL, sentencia 0031-95. De la misma Sala, cfr.: votos 1876, 1635, 1130, los tres de 1990 y 243-93).

En todo caso, ante una eventual antinomia, al predominar la ley, como norma superior, el operador jurídico debe optar por su aplicación sobre una de rango inferior, por el principio de jerarquía del sistema normativo, que recoge el artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública.

El reglamento, en tanto norma subalterna y complementaria de la ley, tiene una sumisión absoluta a ésta, y no puede modificar, dejar sin efecto o contradecir sus preceptos, ni suplirlos produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o un contenido no contemplado en la norma que desarrolla. (SALA CONSTITUCIONAL, sentencias 1130/1990, 3550/1992, 0243/1993, 2934/1993, 5227/1994, 2382/1996, 2856/2000 y 06615/2007).

El criterio de la Auditoría Interna en la materia ha sido de que podría inferirse que si no existe norma que faculte al INTA a realizar las funciones que la "Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, N° 7779, de 30 de abril de 1998", prescribe como obligación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, - como es la función de certificar el uso conforme de suelos-; **tampoco le atribuye otras actividades relacionadas con dicha actividad, como es la acreditación, el registro y la inspección, de los estudios realizados por los certificadores, autorizados por el CIAgro, o el de velar por la aplicación**

efectiva de los alcances de dicha la Ley, pues como indica el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo "(...) **aquellas funciones que la Ley asigna al Ministerio que no están contempladas en la Ley número 8149, permanecen en aquel y no pueden ser transferidas al INTA por medio de un reglamento.**" (El resaltado en negrita no es del original)

El tema del mecanismo de acreditación sustitutivo a la certificación de uso conforme de suelos, quedó pendiente de valoración posterior por parte de la auditoría interna, materia que podría valorarse sea considerada en futuros estudios, pues el último seguimiento se dio mediante oficio AUI-INTA-121-2014 de fecha 09 de octubre del 2014.

4.2.6.2 Estaciones Experimentales

La auditoría interna no profundizó el tema de las estaciones experimentales, por la limitación de tiempo, sin embargo, a lo largo del tiempo se han observado deficiencias, de control interno que conllevan, comentar:

Estación Experimental Los Diamantes, en Guápiles

Esa estación experimental fue objeto de un árido ambiente laboral, siendo que como resultado la Contraloría General de la República trasladó a la Auditoría Interna denuncias de funcionarios y ex funcionarios, por aparente mal manejo y uso de los recursos públicos e incluso una de esas denuncias fue objeto de un procedimiento administrativo y a la vez elevada al Ministerio Público, con sede en Guápiles; encontrándose en trámite de investigación judicial, por parte de esa Fiscalía.

De esas denuncias quedaron pendientes "*La reconstrucción, adición y mejoramiento de camino interno en la Estación Experimental Los Diamantes*", "*relativa a la contratación administrativa de la obra y el recibido conforme por parte del responsable del contrato*"; y "*El uso de recursos materiales de bodega para la reparación de un daño causado a una vivienda colindante a la Estación*", los temas deberían ser valorados por la auditoría interna para reincorporar su estudio, en caso de no haberse dado la investigación.

En cuanto a las Estaciones Experimentales Carlos Durán y Enrique Jiménez Núñez no se ha sido objeto de valoración de controles internos, por cuanto el método adoptado por la Administración para su implementación, dependía de los resultados del plan piloto que se desarrollaría en la Estación Experimental Los Diamantes, proceso que la administración abandonó, en cuanto a la implementación de los controles internos institucionales, tema que se retomará más adelante.

Sin embargo, es de interés señalar que dichas estaciones adolecen de una estructura administrativa, e incluso la Estación Experimental Enrique Jiménez Núñez presenta un inconveniente de comunicación, por la lejanía en donde se encuentra ubicada en el Cantón de Cañas, Guanacaste, y un débil control interno respecto a la vigilancia; los proyectos de investigación en esa estación son mínimos, la actividad administrativa se centra en apoyo en la generación de servicios.

El laboratorio de suelos, de acuerdo con visita de la Auditoría Interna al lugar, está ubicado en el Alto de Ochomogo en Cartago, lugar donde se trasladó el Departamento de Servicios y cuenta con los equipos necesarios para desarrollar sus labores.

El inconveniente observado por la Auditoría es que personal de esas dependencias utilizan los vehículos institucionales para trasladarse a laborar desde la Oficina Central en el Ministerio de Agricultura y Ganadería a esa sede en Cartago, saliendo cada día aproximadamente a las 8 de la mañana y regresando a las 4 de la tarde, lo cual evidencia que ese personal labora tan sólo 6 horas diarias, toda vez que el traslado de ida y regreso, representaría, aproximadamente, dos horas; situación inconveniente para el buen uso de los recursos públicos. Lo anterior, aunado a que dicha práctica sería eventualmente improcedente, pues no se pueden utilizar vehículos oficiales para facilitar el traslado de funcionarios al lugar de trabajo, en donde incluso el Jefe del Departamento de Servicios tenía asignado un vehículo oficial permanente para su movilización.

La Contraloría General de la República señaló como improcedente esa práctica, en un caso similar en el Ministerio, pues cuando se trasladó el SENASA a la Valencia en Heredia, se utilizaba un vehículo oficial para trasladar al personal de oficina central en el MAG a esa Sede; el Ente Contralor recomendó la eliminación de esa improcedente práctica.

La Auditoría Interna reunió información relativa al caso, que consta en sus acervos, siendo necesario sea valorado por la auditoría interna, a fin de concluir el estudio y emitir el informe pertinente, por lo que con base en sus resultados debería valorarse recomendar a la administración la eliminación de esa improcedente práctica.

4.3 Administración Financiera del INTA

Con el propósito de tener claridad en las observaciones y cometarios, el área financiero contable se subdivide por áreas respecto de las funciones que desempeñan, a saber: en Contabilidad, Presupuesto y Proveeduría:

4.3.1. Área de Contabilidad

La situación con la Contabilidad del INTA es conocido por la Junta Directiva, toda vez que la Auditoría Interna advirtió a la Administración respecto de la falta de confiabilidad en los datos que arrojaban los Estados Financieros del Instituto, en los cuales la última información registrada en los libros era del año 2010, adoleciendo la administración de un sistema informático, que garantizara .

No se planificaron auditorías financieras, pues en los últimos años se contrató firmas de auditores externos para la realización de las auditoría externas respecto de la razonabilidad de los Estados Financieros en el Instituto.

Asimismo, los hallazgos señalados por la firma de auditores externos, se pueden resumir en:

- 1.- No se posee procedimiento por escrito de las funciones que se realizan en las diferentes áreas.
- 2.- Carencia de manuales de procedimiento para todas las áreas operativas.
- 3.- Reglamentos desactualizados.
- 4.- Manual de normas y procedimientos del Área de Suministros desactualizado.
- 5.- No se suministraron Estados Financieros firmados para el período 2007.
- 6.- No fue suministrada liquidación presupuestaria período 2006.
- 7.- No hay uniformidad en el proceso de contabilización.
- 8.- Libros legales desactualizados, desde diciembre 2003.
- 9.- Concentración de funciones en la Tesorería.
- 10.- Partidas con más de tres meses de antigüedad pendientes en las conciliaciones.
- 11.- Comprobantes de cheques solicitados y no suministrados.
- 12.- No se nos suministró la conciliación bancaria de la Cuenta N° 232809-7 (INTA-PLANTON) al 31 de diciembre del 2006.
13. Existe diferencia entre el monto de la inversión en el Fideicomiso y la Contabilidad del INTA.
- 14.- No se cuenta con un registro auxiliar de antigüedad de las cuentas por cobrar y por pagar
- 15 No se nos proporcionó un registro auxiliar de las pólizas del INS.
- 16.- Existen saldos inusuales en cuenta de gastos pagados por anticipado.
- 17.- Se efectuaron venta de semovientes y no fueron afectados los registros de inventarios.
- 18.- No se nos proporcionó el registro auxiliar de Inventarios de suministros.
- 19.- No se nos proporcionó el registro auxiliar del activo fijo actualizado.
- 20.- Existen saldos inusuales en Cuenta por pagar Comerciales.
- 21.- Saldo de las Cuentas por Pagar no son conciliados.
- 22.- Diferencia en los ingresos entre la liquidación presupuestaria 2007 y la Contabilidad.”

La labor de esta Unidad de fiscalización en materia de Estados Financieros ha sido persistente por la importancia que reviste la información y datos que de ellos se generan, sólo en el año 2008 se realizaron 5 advertencias, de las cuales se remitió copia a la Junta Directiva, porque en materia financiera, de acuerdo con el inciso m) de la Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, N° 8149, es función de la Junta Directiva “Administrar los recursos financieros del Instituto.” y conforme al inciso m) del Reglamento a la Ley “Velar por la adecuada administración de los recursos financieros del Instituto”; dentro de ese contexto legal, la Ley No.8149 y su Reglamento establecen al Director Ejecutivo la responsabilidad por el “...funcionamiento eficiente y correcto del Instituto...”, así como de “Someter al conocimiento de la Junta Directiva...instrumentos relativos a la gestión administrativa y financiera del INTA” y “Presentar ante las instancias correspondientes informes de rendición de cuentas”, de ahí deriva la obligación de someter a la Junta Directiva del INTA los Estados Financieros.

En ese sentido, se indicó la necesidad de que *“los Estados Financieros que se presenten a la Junta Directiva contengan un análisis mediante la descomposición de un todo en partes para conocer cada uno de los elementos que lo integran y los efectos que cada uno tiene en las finanzas del Instituto, a fin de que quede clara la posición financiera, presente y pasada, y los resultados de las operaciones; de manera que permita a los señores Miembros del Órgano Colegiado establecer las mejores estimaciones y predicciones posibles respecto de las condiciones y resultados futuros, sobre datos confiables. De esa forma, es necesario como mínimo contar con un Balance general, Estado de resultados, Estado del superávit, Estado de origen y aplicación de fondos, Anexo de saldos en Caja y Bancos y Notas explicativas; la información financiera del INTA debe considerar la situación del Fideicomiso 906; por norma de control interno, los documentos deben presentar la firma del contador y del superior responsable.”* (El subrayado no es del original)

Otro hecho que compete a la Contabilidad de Instituto es el de la implementación de las *“Normas Internacional de Contabilidad para el Sector Público”*, nicho el cual ha sido materia de advertencias a la Administración por parte de esta Unidad de control. La Auditoría Interna, mediante oficio AUI-INTA-181-2008, de fecha 10 de diciembre del 2008, impulsó a la Administración al cumplimiento del Decreto No. 34918-H, denominado *“Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), en el Ámbito Costarricense”*, en el cual la Contabilidad Nacional, Órgano Rector del Subsistema de Contabilidad, conforme a lo establece la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, dispuso la adopción e implementación de las Normas Internacional de Contabilidad del Sector Público, emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB).

Así las cosas, esta Unidad de fiscalización advirtió sobre la necesidad de que a partir de la publicación del Decreto Ejecutivo la Institución, tendría que iniciar el ajuste necesario en los sistemas y registros contables, para la adopción e implementación de las Normas, publicadas en español por el IFAC,

por lo que era importante la adquisición del documento sobre las Normas. /Asimismo dijo que este proceso iniciará con implementaciones parciales a partir del 02 de enero del 2010 y un paralelo del sistema actual donde se implementen las NICSP a partir del 02 de enero del 2011, con la finalidad de que a partir del 02 de enero del año 2012, sin excepción y en forma general, se inicie con la definitiva aplicación. Con la ampliación del plazo para obtener estados financieros con base a las normas, la Tesorería Nacional exige contar con dicha información, como fecha límite para el año 2016, con lo cual obliga a la auditoría interna a revisar y dictaminar si en realidad los estados financieros del INTA cumplen con las normas internacionales de contabilidad para el sector público. El auditor interno requerirá de los suficientes conocimientos y capacitación en la materia sobre las normas internacionales de contabilidad, para poder emitir un criterio razonable.

La auditoría interna ha venido dando seguimiento al proceso y asesorando en la materia a la Comisión creada con el propósito de implementación de las normas, a través de las reuniones periódicas y los informes de avance, a pesar de que la administración 2010-2014 en reiteradas ocasiones no se quiso participar al auditor en las reuniones.

Al dejar el cargo de auditor, no se había evidenciado la adaptación del Catálogo de Cuentas de la Contabilidad Nacional a la Institución, que son parte de las bases para esa implementación NICSP, además de que el INTA por esa exigencia normativa tendría que contar con un adecuado sistema informático de contabilidad, que tampoco se evidencia la Institución hubiere adquirido; temas que el auditor interno sucesor, debe valorar darle seguimiento, junto con los informes de avance en la implementación, toda vez que restan pocos meses para cumplir con las exigencias de la Contabilidad Nacional. (Informe INF-CI-INTA-003-2014 del 30 de enero del 2015)

4.3.2 Área de Presupuesto

Con base en las modificaciones presupuestarias, la auditoría interna advirtió recomendó sobre debilidades en el proceso presupuestario y de la

ejecución presupuestaria, habiéndose señalado sobregiros sin justificación y el llamado de atención por la baja ejecución presupuestaria en ingresos y egresos de distintos períodos presupuestarios. Es de ese modo que con respecto a los ingresos se comentó sobre la necesidad de que la Administración del INTA velara por la consecución oportuna de los recursos provenientes de las transferencias del IDA y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Al final el IDA dejó de transferir recursos por ₡125 millones durante el año 2009, conforme al convenio de cooperación suscrito entre ambas entidades, pese haber remitido a esa Institución por parte de la Dirección Administrativa Financiera de los informes de avance técnico y financiero.

Asimismo, el Ministerio no realizó parte de la transferencia presupuestada para ese mismo año, lo que motivó a la Auditoría Interna para señalar en una de las sesiones de Junta Directiva que la administración era la responsable de tomar acciones para que -en forma oportuna- se gestionara esa transferencia, por medio del presupuesto extraordinario de la República, sin que se evidenciara su cumplimiento.

La baja ejecución presupuestaria ha sido tema de advertencias por parte de la auditoría interna en el desarrollo de las sesiones de Junta Directiva en las que se han sido presentados los informes de ejecución presupuestaria, así como por parte de la Autoridad Presupuestaria, del conocimiento del Órgano Colegiado.

La ejecución de egresos fue baja motivada por la Administración en que quedaron compromisos presupuestarios para hacer frente a los procesos licitatorios que no se pagaron, como ejemplo tenemos la llamada de atención de la Contraloría General de la República en el Informe DFOE-PGAA-IF-10-2010 de fecha 31 de mayo de 2010, de que el INTA no debe dejar para los últimos meses de noviembre y diciembre los procesos de contratación administrativa.

También, la Auditoría Interna ha dejado evidencia de la debilidad en la Planificación Institucional, porque el Instituto ha llevado a cabo modificaciones presupuestarias, sin embargo, no se han hecho del conocimiento de la Junta Directiva los ajustes a los Planes Anuales Operativos, situación que incide en la Planificación Institucional y la consecución de los objetivos del período.

En ese mismo sentido el órgano Contralor señaló que la Administración debe realizar esfuerzos importantes para mejorar su proceso de planificación institucional, a efecto de lograr una programación más efectiva en el uso de los recursos, siendo que no se justifica que los procesos licitatorios comiencen al finalizar el año económico.

La auditoría interna ha sido oportuna en señalar también incongruencias en la Comisión de Presupuesto, siendo que mediante oficio AUI-INTA-064-2009, del 29 de abril del 2009, entre otros, sin que se haya recibido respuesta por parte de la Dirección Ejecutiva, a quien se dirigió la advertencia, se indicó:

"Por tanto, existe una incongruencia entre los miembros de la Comisión de Presupuesto participantes en la sesión No. 03-09 del 22 de abril del 2009 y los miembros que vía reglamento están legalmente designados en ese Órgano, porque el Ingeniero Álvaro Rodríguez Aguilar, Subdirector Ejecutivo, -quien firma y funge como suplente- no es miembro de la Comisión ni como titular ni como suplente, la Ingra. Raquel Avilés Chaves, Jefe del Departamento Administración de Recursos, que también firma, tampoco es miembro titular de ese Órgano, además, la Ingra. Oviedo Navas no tiene voto y los señores Román Solera Andara y el Director Ejecutivo, que sí están designados como miembros de la Comisión de Presupuesto, aparecen como ausentes; el único voto valedero sería el de la Ingeniera Isabel Alvarado Alpizar, como Directora Administrativo Financiera; situación que a criterio de la Auditoría Interna hace que el acto administrativo pierda validez al haber sido dictado por un órgano que no tiene competencias, siendo que algunos de los participantes que firmaron el acta no son miembros de la Comisión de Presupuesto; y el Presidente de Junta Directiva y Director Ejecutivo, que sí lo son, estuvieron ausentes. / Entre otras cosas, el acto administrativo tomado por la Comisión de Presupuesto viene a incidir en lo resuelto por la Junta Directiva del INTA, en la sesión N° 182 celebrada el 28 de abril del 2009, ya que el Órgano superior conoce los presupuestos extraordinarios y el informe de ejecución presupuestaria, con fundamento en un acuerdo inválido tomado por la Comisión de Presupuesto, conformada por miembros que no tiene competencia. / La Auditoría Interna advierte de la situación y sugiere se valore:

1.- Someter a consulta del Área de Asuntos Legales la procedencia y forma

de corrección del acto administrativo, tanto en la Comisión de Presupuesto como ante la Junta Directiva.

2.- Hacer del conocimiento de los miembros de la Comisión de Presupuesto el "Reglamento Variación del Presupuesto del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria", aprobado por la Junta Directiva en la sesión N° 125 del 9 de julio del 2007, a fin de que se dé cumplimiento.

3.- Dar cumplimiento en todos sus extremos al "Reglamento Variación del Presupuesto del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria" y recordar que "La autoridad superior administrativa del INTA (Dirección Ejecutiva) firmará la nota de presentación del documento, según corresponda a aprobación interna o externa, para esta última deberá indicar expresamente el número de sesión, la fecha que fue aprobado por la instancia interna competente y adjuntar copia del acuerdo respectivo, así como toda otra información que establezca el ordenamiento jurídico vigente." (Lo escrito entre paréntesis no es del original)

4.- Ordenar la revisión de los acuerdos anteriores tomados por la Comisión de Presupuesto, a fin de que se determine que se ajusten a la legalidad."

No existe una adecuada coordinación entre la Dirección Administrativa Financiera el Departamento Administración de Recursos y el Área de Planificación Institucional, al observa esto esta Unidad de control, mediante oficio AUUI-INTA-089-2009, de fecha 18 de junio del 2009, indicó:

"Al respecto, se observa que la Dirección Administrativa Financiera antes de que a las dependencias se les hayan solicitado el presupuesto para el año 2010, requiere un Plan de Compras Institucional Año 2010, siendo que el presupuesto es la base para poder elaborar ese Plan; por tanto, es razonable entonces señalar, como usted puede notar, que sin esa herramienta no podrían estimarse las compras del próximo año. (...) La Auditoría Interna advierte a la Dirección Ejecutiva sobre una aparente descoordinación administrativa que podría generar desconcierto a las dependencias del INTA, sobre cómo deben actuar; por lo que sugiere valore ordenar que se establezca una estricta coordinación entre las Dirección Administrativa Financiera, el Departamento Administración de Recursos y el Área de Planificación Institucional, para que se enmiende o aclare la situación y de forma conjunta no individual, se pongan de acuerdo sobre la mejor forma de llevar a cabo el proceso de planificación, presupuesto y plan de compras; dentro de un orden lógico que no lleve a confusión."

También, la situación es similar a la señalada por la Contraloría General de la República cuando determina una diferencia con respecto a la certificación emitida por el Área de Contabilidad y Presupuesto del Instituto, e indica que es evidente la presencia de una descoordinación entre las unidades administrativas encargadas de la gestión del presupuesto institucional, por lo que advierte la necesidad de que se realice un análisis integral de la

información presupuestaria para determinar las causas de la diferencia. Además, llama la atención de que casi se logró atender el 100% de las metas para el año 2009, cuando en realidad sólo se utilizó el 75% de los ingresos reales, situación también advertida al INTA por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en el STAP-1485-09 del 19 de agosto de 2009.

Asimismo, con respecto a los registros contables, la Contraloría General de la República afirmó situaciones en su mayoría ya señaladas por la Auditoría Interna del INTA, a saber:

- Los Estados Financieros no presentan cuentas de inventario productos y costo de ventas.
- Las compras se registran como gasto y no como activo.
- Son necesarios los auxiliares que faciliten ejercer mejor control de los activos
- La sana práctica de realizar pruebas periódicas mediante las conciliaciones entre las existencia, las cuentas de control y los registro auxiliares
- El cumplimiento del Principio de Uniformidad

La Contraloría General de la República concluyó su examen e indica que se evidencia la necesidad de que el INTA accione los mecanismos que le permitan una ejecución presupuestaria más efectiva y con una definición de metas más acorde con la realidad económica de la entidad; asimismo, para evitar que la ejecución trascienda los años, por problemas en la ejecución de los procesos licitatorios; por último, respecto de los informes contables, señala que podrían ser sujetos a mejoras.

4.3.3 Área de Proveeduría

Las funciones que corresponden a la administración respecto de la contratación administrativa, están bajo la responsabilidad de un proveedor institucional, que es el encargado de la conducción de los procedimientos de contratación administrativa en el INTA.

A pesar de que la normativa es clara respecto de que el proveedor no sólo es responsable de trámite de la contratación, sino también de la recepción de los bienes, emisión de la orden de compra, el almacenamiento y distribución de los bienes, en el Instituto ha existido una gran debilidad de control interno, cuando la Dirección Administrativa Financiera de desligar de esa dependencia la labor de almacenamiento y distribución de los bienes, conforme fue manifestado en distintos oficios por parte del ahora ex Proveedor Institucional, Lic. Hernán Fernández Villar, otorgando esa responsabilidad al Área de Suministros, con el agravante que esa dependencia de la Proveeduría Institucional pasó a depender directamente de la Dirección Administrativa Financiera, de quien recibía las órdenes.

4.4 Área de Planificación

Los problemas que se producen por un inadecuado sistema de información, hace que el proceso de Planificación Institucional sea débil, precisamente porque la fuente de información que brinda el presupuesto de los proyectos, actividades o ensayos es deficiente y los presupuestos individuales de esos ensayos no contienen de forma total la estimación de egresos, que al final permita llevar, para cada una de esas actividades, un control permanente de ejecución presupuestaria, además de que para medir en forma eficiente la ejecución general del presupuesto, la información depende de los informes de avance y finales de los proyectos, actividades o ensayos y en ese sentido el flujo de información es deficiente, por tanto, no se podrían esperar resultados satisfactorios cuando esa información presenta un atraso considerable, conforme lo demuestran los informes generador por el Área de Archivos Técnicos.

Lo anterior, aunado a que –como fue indicado- fue evidenciada, mediante informes de la auditoría interna y la Contraloría General de la República, una descoordinación entre las dependencias: Dirección Administrativa Financiera, Administración de Recursos y Área de Planificación, así lo señaló la Contraloría General de la República cuando al revisar el Plan Operativo

Institucional determina que la Administración informa que de 13 metas fueron alcanzadas 12, es decir casi un 100%, situación que llama la atención por cuanto eso se logró con únicamente el 75% de ingresos reales, e indica que lo comentado induce a pensar que existe una inadecuada presupuestación y planificación institucional, por lo que, la Administración tiene la responsabilidad de revisar esta situación e implementar las acciones que sean necesarias para definir acertadamente las metas a cumplir en un año económico; pues lo ideal sería que se satisfagan en mayor medida los requerimientos que la sociedad tiene para con el Instituto, mediante el uso eficiente, eficaz y oportuno de los recursos económicos con que cuenta, es decir, no puede dejarse de lado la importancia de las demandas del pequeño y mediano productor.

Lo anterior, aunado a que no se evidencian ajustes a la planificación institucional, cuando se han presentado a la Junta Directiva modificaciones o presupuestos extraordinarios, necesarios para redefinir, eventualmente, las metas, en razón de un eventual incremento o disminución en las partidas presupuestarias, sujetas a esos cambios; el tema fue advertido en distintas ocasiones por el auditor interno en las sesiones del Órgano Colegiado cuando esas modificaciones o extraordinarios fueron expuestos y aprobados por la Junta Directiva, así consta en las respectivas actas. Un ejemplo de advertencia es la manifestación del auditor interno en el artículo 7 de la sesión ordinaria 277 del 8 de octubre del 2012:

"El señor Edgardo Moreira advierte que el Área de Planificación debe emitir criterio en las partidas a las que se le hacen disminuciones, para que se cumpla lo que se estableció en el Plan Anual Operativo. A lo cual el señor Corrales Arias asegura que se está contemplando."

5.- Servicios Profesionales

La Auditoría Interna fue proactiva al señalar reiterativamente en sus informes y advertencias el tema de contratación por servicios profesionales, pues la Institución venía eventualmente incurriendo en una violación al ordenamiento respecto de la contratación de dichos servicios. Se indicó, con base en jurisprudencia administrativa, sobre la improcedencia de contratar

servicios profesionales para suplir necesidades continuas y permanentes de la administración, que aunadas al pago de honorarios y una subordinación de dirección, podría tipificarse como un contrato de carácter laboral; acto que en contrario podría calificarse como fraude laboral², y los responsables exponerse a eventuales sanciones administrativas y civiles, previa instrucción y relación de hechos por parte de la auditoría interna o la propia administración, con respeto al debido proceso. (Ver Informe **INF-RH-INTA-004-2010**, de fecha 14 de diciembre de 2010)

Así también se ha señalado que: “(...) el contratista por su naturaleza no es funcionario público, característica que le impide realizar actos propios de la administración, es decir, no tiene investidura ni competencia para actuar en nombre de esta, así la Ley General de Administración Pública establece en su artículo 111 que: “1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia de carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.../No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.” (El subrayado no es del original), sin embargo, es evidente que ese tipo de contratistas venían realizando funciones operativas en la administración del Instituto, que se podrían tipificar con una relación laboral, incluso recientemente se presentó una queja de un ciudadano relativa al atraso en el pago de una factura, la Contraloría de Servicios recomendó a la Dirección Ejecutiva el inicio de una investigación administrativa que fue trasladada a la Dirección de Recursos Humanos del MAG, pero el Director señala el impedimento de realizar un proceso disciplinario a un contratado.

El criterio de la Auditoría Interna, considerando lo indicado anteriormente, fue que cuando la administración realice una contratación por servicios profesionales esta tiene que tener un plazo fijo y referida a un objeto

² AUI-INTA-071-2008 de fecha 02 de julio del 2008

definido, que permita al final del contrato obtener un resultado concreto,³ el cual una vez recibido a satisfacción por parte de la administración, fundamente la procedencia del pago de lo convenido; repito es improcedente que la persona que es contratada por servicios profesionales realice actos propios de la administración porque, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, no tendría investidura ni competencia para actuar en nombre de esta.⁴

Tan solo en el año 2008, esta Unidad de control realizó 5 advertencias, no obstante, se evidencia que la Administración, aun estando ante estos llamados de atención efectuó ese tipo de contratos, violentando el ordenamiento jurídico, y exponiendo a un riesgo de demanda laboral a la Institución, con los gastos que un proceso de estos demanda e incluso, no ha normalizado situaciones que se encuentran en esas condiciones; repito lo anterior va ser objeto de un análisis o estudio de la Auditoría, cuyos resultados se darán a conocer a esta Junta Directiva en el momento oportuno. Al dejar el cargo, se tenía conocimiento de que el Instituto enfrentaba un proceso laboral, precisamente, donde un contratista, al cual se le rescindió la obligación, demandó al INTA fundamentando la causa en que entre ambas partes existió un relación laboral y al dejar la Institución no se le cancelaron los extremos laborales. La auditoría interna podría en este tema valorar solicitar al Área Jurídica de la Institución un detalle del estado de los procesos judiciales que enfrenta el Instituto, determinando -a través de los informes financieros- si además existe la reserva presupuestaria necesaria para enfrentar una eventual sentencia contra el INTA.

Las advertencias han sido emitidas a los jefes institucionales pero la auditoría no recibe respuesta alguna de las acciones tomadas, es el caso del **AUI-INTA-094-2008 del 04 de agosto del 2008**, cuando la Auditoría Interna remitió oficio al Director Ejecutivo del INTA, sobre la contratación de la empresa Agronegocios Panthanal, S.A. y el señor Manrique Gómez Paniagua.

³ DAGJ-0848-2000 del 9 de junio del 2000, Contraloría General de la República

⁴ Artículo 111, Ley General de la Administración Pública

6.-Del Recurso Humano

Los entendidos en la materia son de la opinión que el recurso más valioso de toda organización es el recurso humano, de ahí la necesidad de contar con funcionarios de experiencia que puedan conducir y ubicar a estos servidores en aquellos puestos donde puedan dar un adecuado rendimiento a los requerimientos Institucionales.

La organización es una de las funciones administrativas básicas. Implica que el Jerarca Administrativo tiene que definir una estructura organizativa que apoye el logro de los objetivos institucionales, lo cual implica definir las actividades, proceso o transacciones, especificar las labores que deben contemplarse dentro de la organización, distribuir las entre los diferentes puestos, y asignarles a estos últimos no sólo la responsabilidad por su cumplimiento, sino también la autoridad necesaria para ejecutarlas a cabalidad. Adicionalmente deben de establecerse las relaciones jerárquicas entre puestos, los canales de comunicación, coordinación e información formal que se utilizarán en la organización. De ahí la importancia de que el funcionario tenga claramente definidas sus deberes y funciones para exigirle responsabilidad por los asuntos en particular y demandar en ellos la consecuente rendición de cuentas.

El INTA adolece del formalismo indicado, toda vez que se realizan movimientos de personal, primero sin que se evidencia la coordinación en todos los casos, con la Dirección de Recursos Humanos del MAG, conforme lo exige el Estatuto de Servicio Civil, y segundo sin que se le asignen formalmente sus deberes, responsabilidades y autoridad. Si lo anterior no se cumple y genera en la dependencia una gran incertidumbre indiscutiblemente perjudicial, que afecta el ambiente laboral. El Instituto coloca un funcionario en la Tesorería, sin embargo, la persona no tiene conocimiento de cuáles son sus límites de competencia y la autoridad que pueda tener sobre un eventual personal a cargo e incluso existe la inconformidad se manifiesta de que se cuenta con un auxiliar o encargado de la caja chica y este funcionario no respecta las jerarquías. Se dio el caso en que las decisiones indistintamente

las ha tomado la Directora Administrativa Financiera sin conocimiento de la Encargada de la Tesorería. Incluso la Tesorera se ve obligada a solicitar a su superior la definición formal de funciones, deberes y responsabilidades específicas en relación con el cargo que desempeña en la tesorería.

Es criterio de esta Unidad de control que las principales áreas administrativas adolecen de experiencia y conocimiento en materia de derecho administrativo, que les permita desarrollar con eficiencia y eficacia sus labores en el Instituto. Los designados en esos puestos vienen dando lo mejor de sí, para cumplir con las responsabilidades que demanda el cargo, aunque el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas haya convalidado la especialidad para incorporarlos a este gremio. Los niveles profesionales que tienen dichos servidores alcanzan hasta los grados de maestría pero en materia de agronomía, admitiéndose la especialidad en administración agropecuaria; en esa situación estaban los cargos de Directora Administrativa Financiera, la Jefe del Departamento de Administración de Recursos, la Coordinadora de la Unidad de Planificación Institucional, el Jefe de la Dirección de Gestión de Proyectos y Recursos, entre otros.

6.-Actividades de control interno

La labor fundamental de la administración activa, primordialmente el jerarca, radica en conducir actividades para satisfacer objetivos determinados, planificando, organizando, dirigiendo, coordinando y controlando para ello el esfuerzo humano y el buen uso de los recursos disponibles en la organización, eso implica generar un ambiente de trabajo que, por un lado, contribuya con la prestación oportuna de los servicios y la realización eficiente de las operaciones por parte de todos los funcionarios, y por otro, incentivar el apoyo continuo a las actividades, prácticas y mecanismos de control vigentes dentro de la organización.

La auditoría interna en la materia emitió una serie de advertencias e informó de deficiencias en el mantenimiento, uso y conservación de los recursos públicos, que el Estado pone a disposición de los funcionarios para

que realice sus tareas. Un ejemplo de advertencia se encuentra en el AUI-INTA-087-2008 de fecha 18 de julio de 2008, dirigido al Director Ejecutivo, así como el AUI-INTA-120-2013 de fecha 05 de noviembre de 2013, dirigido al Sr. Edwin Quirós Ramos, Coordinador de la Estación Enrique Jiménez Núñez, entre otros.

6.1 Vehículos

a.- Se evidenció un uso indebido de los vehículos oficiales, pues existían funcionarios que utilizaban estos vehículos para realizar actividades personales, e incluso en niveles superiores para trasladarse del lugar de trabajo a su casa de habitación y viceversa, eso a pesar de las reiteradas advertencias que ha realizado la auditoría.

b.- Se venían autorizando el uso de vehículos a personas que no son oficialmente funcionarios del INTA, e incluso fue recibida la denuncia de un ciudadano evidenciando que uno de esos vehículos ha permanecido en la cochera de la casa de habitación de un funcionario, que el identifica como del INTA, porque el vehículo portaba el rótulo de la Institución, que por períodos no se sacaba del lugar.

c.- Los funcionarios no cumplen con llenar los boletas de autorización en forma completa, muchas adolecen de información indispensable para efecto de control interno.

d.- También, se advirtió sobre un gran número de accidentes de tránsito acaecidos con vehículos oficiales y no se evidencia la investigación administrativa, que exige la Ley de Tránsito, para establecer si existió en el percance responsabilidad administrativa del funcionario.

e.- Asimismo, se dijo que varios vehículos del INTA adquiridos con recursos propios, estaban registralmente a nombre del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

f.- Se advirtió sobre el uso de las boletas para autorización abiertas, es decir,

para varios días y hasta meses, situación contraria a las disposiciones de la Contraloría General de la República.

Asimismo, como se había advertido sobre la ausencia de normativa propia relativa al uso de vehículos, la Administración requirió la colaboración de la auditoría en la lectura y sugerencia a un "Proyecto de *Reglamento para el control, uso y mantenimiento de vehículos oficiales del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)*". Con motivo de lo cual, se abocó esta Unidad de fiscalización, en su función asesor, a realizar un trabajo arduo en la materia y se brindaron las sugerencias necesarias a dicho proyecto de reglamentación, conforme se evidencia en el AUI-INTA-013-2013 del 12 de marzo del 2013; sin embargo, al dejar el cargo no se evidenciaba que se hubiere elevado a la Junta Directiva la aprobación del proyecto. Eso podría ser materia de valoración por parte de la auditoría interna, a fin de dar seguimiento a tan importante normativa, pues lo que en derecho se estaba aplicando era supletoriamente el Reglamento, en la materia, emitido por el Ministerio.

6.2 Inventario de activos del INTA

La dinámica de la Institución, leyes y procedimientos crean la necesidad de administrar de manera confiable y eficiente una de las partes más importantes del Balance de Situación contable: El Activo Fijo. El tema ha sido complicado en el INTA, cuando este instituto no había identificado los bienes muebles facilitados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, de manera que los auxiliares pudieran coincidir con la partida contable de activo fijo y se facilitara la depreciación anual de los mismos, además que se debe tener certeza si lo que dice el auxiliar realmente existe y del estado de los mismos. ¿Cómo podemos saber cuánto es el valor económico del INTA si no tenemos la información actualizada de las existencias físicas?

La verdad es que un inventario de activos fijos toma su tiempo y toma más tiempo cuando en la Institución no se han realizado las actividades

mínimas de control como las siguientes:

1. Entregar activos con actas de entrega-recepción, traslados entre departamentos, control de entradas y salidas de activos de la Institución, así como aquellos préstamos que pudieren haberse dado entre instituciones del propio Ministerio y con código de barras.
2. Registrar los movimientos de activos mediante un sistema que incluya el código de barra, custodio, etc.
3. Registrar los movimientos de los custodios
4. Mantener la documentación del activo de una manera centralizada (no es conveniente solo incluir las facturas como soporte del asiento de diario)
5. Los activos deben tener una matrícula única desde el momento que se los adquiere. Esto es como la matrícula del auto (un solo número para toda la vida) y de forma ordenada así tiene que constar en los registros auxiliares.

Sin embargo, al dejar la institución la situación de los activos fijos no había sido perfeccionada, muchas veces porque funcionarios del INTA no obedecen las instrucciones del jerarca cuando se hace llamado para que cumplan en las fechas previstas de corte, para la entrega periódica de los inventarios, y la relativa a traslados o movimientos internos, lo cual dificulta la labor que realiza el Área de Suministros en el levantamiento de la información que se tiene que remitir a la Contabilidad Nacional, periódicamente; por lo cual se corre el riesgo de que exista un sesgo en la información brindada; los funcionarios que desarrolla sus tareas en esta área se han quejado de que no dan abasto con el escaso recurso humano que poseen, pero indican que en la organización no existe claridad sobre las cargas de trabajo; considerando que hay personas subutilizadas que podrían contribuir en la actualización de los inventarios de activos.

La Auditoría Interna emitió el informe INFO-CI-INT-005-2014 relativo al control interno sobre la pérdida, hurto o robo de bienes públicos en el Instituto, señalando la necesidad de identificar la totalidad de bienes a nivel institucional que han sido objeto de pérdida, daño, hurto o robo, que

incluya los eventos acaecidos con vehículos institucionales y los funcionarios responsables de su custodia. El resultado tendría que ser analizado por la Asesoría Legal para que con base en el informe que emita la Dirección Ejecutiva, analizara la situación jurídica de cada caso, para que emitiera un criterio al máximo Jerarca, respecto de si, eventualmente, han operado los plazos de prescripción previstos por el ordenamiento jurídico para la aplicación de sanciones administrativas y civiles a los eventuales responsables. Asimismo, recomendar al máximo Jerarca las acciones que correspondan respecto de las responsabilidades administrativas, que podrían acaecer a los responsables de la custodia, de los bienes objeto de pérdida, daño, hurto o robo.

La situación en general del activo fijo del INTA, es un tema de seguimiento por parte de la auditoría interna, entre estos la comprobación del señalamiento de responsables por las pérdidas.

6.3 Inventario de materiales y suministros

Desde tiempos inmemorables, los egipcios y demás pueblos de la antigüedad, acostumbraban almacenar grandes cantidades de alimentos para ser utilizados en los tiempos de sequía o de calamidades. Es así como surgió o nació el problema de los inventarios, como una forma obligada de conocer las cantidades almacenadas para determinar si eran suficientes para hacer frente a los periodos de escasez, que le aseguraran la subsistencia de la vida y el desarrollo de sus actividades normales. Esta forma de almacenamiento de todos los bienes y alimentos necesarios para sobrevivir motivó la existencia de los inventarios. Pues bueno, el ejemplo es aplicable a la institución, donde por una obligación normativa, se debe hacer uso de la mejor manera de los materiales y suministros adquiridos para dar apoyo a las labores administrativas en la Institución, porque resultan de alto valor económico las adquisiciones realizadas en agroquímicos, concentrados y medicamentos, entre otros, que permitan conocer y proyectar las necesidades de futuras

adquisiciones y la necesidad de llevar un control permanente de la entrada y salida de dichos inventarios, tanto en las oficinas centrales como en las Estaciones Experimentales.

El tema ha sido advertido por la Auditoría Interna en el seno de la Junta Directiva, cuando se han presentado los Estados Financieros de la Institución, así debe constar en las actas del Órgano Colegiado. No obstante, en el Instituto eventualmente, no se evidencia la existencia de un inventario permanente de materiales y suministros, que retroalimente los registros contables; es decir, no se tiene conocimiento preciso de las existencias generales del instituto.

A pesar de que la auditoría interna ha advertido de dicha deficiencia de control interno, pareciera necesario la Unidad de fiscalización programa un estudio integral en la materia.

6.4 Inventario de bienes disponibles para la venta

La auditoría interna en el año 2010, solicitó a las Estaciones Experimentales información relativa a los inventarios de productos disponibles para la venta, a fin de valorar la eficiencia en los controles internos, sin embargo, no fue posible que los responsables de las Estaciones Experimentales Carlos Durán y Enrique Jiménez Núñez brindaran la información. Únicamente la encargada de la Estación Experimental Los Diamantes suministró los datos pertinentes, sin embargo, algunos de los inventarios se encontraban desactualizados -como el caso del vivero- e incluso no se logró obtener el inventario de ganado.

Es evidente que en el Instituto no se cuenta con una base de datos general sobre los distintos inventarios, por lo que no se puede conocer con certeza cuáles son los bienes que dispone el INTA para la venta. Como el Instituto genera productos y servicios, es necesario contar con un sistema integral y permanente de valoración de los activos biológicos, a fin de valorar los precios de venta reales. El INTA había contratado a un experto en activos

biológicos para el levantamiento de los inventarios en las estaciones experimentales, no obstante, en reunión de Junta Directiva, el auditor interno advirtió a la administración, en el sentido de que para tener confiabilidad de la información se tenía que contar con ese sistema informático integral, que permitirá una revaloración automática de los activos biológicos.

6.5 Actividades de capacitación en el exterior

Todos las actividades de capacitación en el exterior generan costos para el Instituto, indistintamente si los viáticos en su totalidad corren por cuenta del Ente organizador del cónclave; lo anterior, porque para que un funcionario participe en esos cursos o actividades el Ministerio debe autorizar un permiso con goce de salario, y correr con ese costo por el tiempo que dure la actividad, con el inconveniente de que la Institución debe contar con personal suficiente para que cubra las funciones del servidor que se encuentra de viaje. Es importante a considerar que en el Instituto los funcionarios se quejan por falta de recurso humano, sin embargo, existe la mejor disposición de que funcionarios durante el año sean beneficiados con un viaje al exterior; no es que la Auditoría Interna sea del criterio de que no se debe capacitar al funcionario, por el contrario así debe serlo pero que dicha capacitación tiene necesariamente que ser planificada, de manera que no menoscabe los servicios Institucionales.

La auditoría interna realizó advertencia sobre la necesidad de llevar a cabo un Plan de Capacitación en coordinación con el Área de Capacitación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, por estar el Instituto adscrito ese Ministerio, y que la beca se otorgara cumpliendo con lo que establece la normativa en la materia, del mismo modo la Junta Directiva así lo señalado, cuando esta Unidad de control lo ha hecho de su conocimiento. No obstante que la aprobación de los viajes era otorgada por la Junta Directiva, el Órgano Colegiado delegó en el Director Ejecutivo la facultad de emitir el acuerdo de viaje, excepto en caso de el propio Director Ejecutivo y el Auditor Interno, que debería ser aprobado por la Junta Directiva; sin embargo, esa facultad la delegó el Órgano Superior pero previa elaboración de una norma que regulara

la emisión del acto administrativo por parte del Director Ejecutivo; al dejar la institución el auditor había advertido pero no logró evidenciar que la administración hubiere elaborado la normativa y aun así se estarían autorizando los viajes al exterior.(AUI-INTA-003-2009 de 07 de enero del 2009)

Veamos lo que dispuso la Junta Directiva en el acuerdo7, artículo 4, de la sesión N° 148 del 12 de febrero del 2008:

“b. De acuerdo a la resolución R-co-1-2007 “Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos”, publicado en la Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2007, artículo 7, se instruye a la administración para que de inmediato de inicio a la elaboración de un manual de procedimientos para la autorización de viajes al exterior para funcionarios del INTA, el cual debe ser del conocimiento de esta Junta Directiva.”

6.6 Acuerdos de Junta Directiva que no evidenciaban su ejecución

Al dejar el cargo de auditor interno,el suscrito remitió una preocupante advertencia a la Junta Directiva, en la cual se señaló que:

“La auditoría interna del INTA por medio del oficio AUI-INTA-072-2011 de fecha 29 de agosto del 2011, rindió informe de los acuerdos tomados por la Junta Directiva, pendientes de ejecución hasta esa fecha, de los cuales no había evidencia de su respectivo cumplimiento.

El estudio abarcó 259 acuerdos de Junta Directiva que ordenaron e instruyeron a la Administración, tomados del 20 de noviembre del 2007 al 27 de junio del 2011, de los cuales 75 evidenciaban cumplimiento, pero 184 no probaron que la Administración del INTA hubiese cumplido con la orden superior.

*El informe advirtió a este Órgano Colegiado de las exigencias del ordenamiento jurídico en cuanto a **las responsabilidades del Director Ejecutivo** de cumplir los acuerdos y resoluciones de la Junta (artículo 12 de la Ley del INTA, N° 8149) y **delFiscal** de dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de la Junta Directiva y ajuste al contenido de los mismos (artículo 7 del Reglamento para el Funcionamiento de la Junta Directiva)*

Dentro de los hallazgos se comprobó que dada la debilidad en el sistema

de control de acuerdos, en ocasiones algunos se vuelven repetitivos o bien el Órgano toma otro acuerdo de la misma naturaleza, que podría ser con el fin de insistir en la necesidad de que ejecute lo ordenado. Además, que la administración venía cumpliendo con la presentación a la Junta Directiva del "Resumen de acuerdos de la sesión anterior", hasta que en el artículo 4 de la sesión N° 234, celebrada el 8 de marzo del 2011, el Director Ejecutivo de ese entonces, Ing. José Rafael Corrales Arias, expresó:

"El señor José Rafael Corrales se refiere brevemente a cada uno de los acuerdos de la sesión 233. Además, expresa que dado que ya se está al día con la redacción de las actas, entonces no se presentará en adelante "El resumen de acuerdos de la sesión anterior", ya que cuando se revise el acta de la sesión anterior, se pueden constatar los acuerdos que se tomaron y aparte la Dirección Ejecutiva junto con la Fiscalía de este Órgano Superior presentarán un informe de avance de todos los acuerdos."

Sin embargo, la auditoría en el informe de referencia externó que las actas estuvieron al día solo para las sesiones 235 y 236, porque – posteriormente-, se volvió a presentar atraso en la remisión de las actas a la Junta Directiva para su aprobación, situación que incidió en que el resumen de los acuerdos de la sesión anterior, tampoco se volviera a presentar a conocimiento de los señores Directores; incumpléndose con lo dispuesto. Asimismo, no se presentó a conocimiento del Órgano Colegiado el "Informe de avance de todos los acuerdos", al que hizo referencia el señor Director Ejecutivo.

Es así como la auditoría interna concluyó:

"1.- La Dirección Ejecutiva estuvo presentando el "Resumen de Acuerdos de la Sesión Anterior", requerido por los señores Directores, hasta la sesión N° 234, cuando el señor Director del INTA manifestó que no se volvería adjuntar ese resumen porque se encontraban al día con la transcripción del acta, sin embargo, eso sólo pudo darse para las dos sesiones precedentes, porque a partir de la sesión 237 se volvió a presentar atraso en la remisión de las actas a la Junta Directiva para su aprobación y el resumen de acuerdos de la sesión anterior no se ha vuelto a hacer del conocimiento del Órgano Colegiado.

2.- El último informe sobre el estado total de los acuerdos tomados por la Junta Directiva fue el que incorporó el ex Director Ejecutivo, Ing. Bernardo Mora Brenes, en la agenda de Junta Directiva para la sesión N° 215, a celebrarse el 13 de julio del 2010, pero, esa sesión no se realizó por falta de quórum y no se evidencia que

posteriormente, fuera nuevamente incorporado en la agenda, quedando hasta la fecha sin ser conocido por el Órgano Colegiado. La situación evidencia que la Junta Directiva durante el año 2010 y lo que va del año 2011, no ha sido informada por parte del Director Ejecutivo sobre el estado de los acuerdos.

3.- No se evidencia, mediante las actas de Junta Directiva, que se haya informado al Órgano Colegiado sobre el cumplimiento de 184 acuerdos de Junta Directiva, relativos a instrucciones y ordenes, cifra que representa un 71% del total de acuerdos con esas características emitidos por el Órgano Colegiado durante los años 2007 a junio 2011.”

Por tanto, las recomendaciones brindadas fueron de que la Junta Directiva:

“1.- Valore girar las instrucciones al Director Ejecutivo y al Fiscal de la Junta Directiva para que en un plazo perentorio, que será definido por el Órgano Colegiado, informen respecto de las acciones llevadas a cabo por la Administración para cumplir con lo ordenado por la Junta Directiva en cada uno de los acuerdos tomados, con base en la información suministrada por la Auditoría Interna; lo anterior, considerando que eventualmente para cada acuerdo se podría haber actuado administrativamente, pero que la Junta Directiva no habría sido informada del cumplimiento.

El Informe debería contener el detalle de cada acuerdo tomado por la Junta Directiva, con indicación específica del estado en que se encuentran cada uno y cuales, eventualmente, se podrían haber ejecutado, los que se encuentran pendientes o en su caso en fase de ejecución, el funcionario a cargo de su ejecución y fecha en que se le asignó, y, cuando sea procedente, el plazo en que finalizará y cumplirá lo acordado.

Es necesario que una de las columnas del cuadro informativo contenga referencia, respecto del número de documento, fechas de emisión y entrega, que demuestre que lo ordenado ha sido cumplido, a efecto de que la Junta Directiva resuelva su satisfacción.

2.- Se considere advertir al Director Ejecutivo y al Fiscal de la Junta Directiva el cumplimiento del mecanismo para el control y seguimiento de acuerdos, dispuesto por la Junta Directiva del INTA, en el acuerdo N° 3, artículo N° 5, de la sesión ordinaria N° 202, celebrada el 26 de enero del 2010, dentro del cual se encuentra la

presentación del "Resumen de acuerdos de la sesión anterior", cuando las actas no se sometan a la Junta Directiva en la siguiente sesión ordinaria."

No obstante lo expuesto en el informe por la Auditoría Interna, en cuanto a los responsables de la ejecución y fiscalización de los acuerdos, en la persona del Director Ejecutivo y el Fiscal, la Junta Directiva, -con respeto al debido proceso- no ha tomado acciones sobre posibles responsabilidades administrativas; siendo que en el artículo N° 8, acuerdo N° 6 de la sesión ordinaria N° 246, celebrada el 29 de agosto del 2011, dispuso:

ACUERDO N° 6:

Instruir a la Dirección Ejecutiva para que en coordinación con la Fiscalía de este Órgano Colegiado, en un plazo perentorio de cuatro meses máximo, presenten un informe detallado sobre el seguimiento de la ejecución de los acuerdos de este ente.

ACUERDO FIRME

Ejecútese por parte de la Dirección Ejecutiva,

La Dirección Ejecutiva y el Fiscal han sometido a la Junta Directiva análisis parciales de los acuerdos tomados por la Junta Directiva, pero han transcurrido 3 años y 5 meses y no se ha terminado de evaluar integralmente el cumplimiento de los acuerdos que no evidencian su ejecución, para el período 2007 al 2011, restando actualizar la información para los 3 años subsiguientes hasta la fecha, e incluso sobre algunos de los acuerdos evaluados la Junta Directiva ha dispuesto otros a los cuales no se les habría dado seguimiento.

Así las cosas, de acuerdo con las competencias de las auditorías internas contenidas en el inciso c) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, se advierte a la Junta Directiva nuevamente sobre la situación de los acuerdos de Junta Directiva que ordenan e instruyen, de los cuales no se evidencia, eventualmente, su cumplimiento; para que la información presentada por la auditoría al 2011, sobre los acuerdos -eventualmente, pendientes de ejecución, sea actualizada, por la Fiscalía y la Administración; de manera que se presente a la Junta Directiva integralmente la situación actual, en el plazo que defina este Órgano Colegiado; no sin antes advertir, además, a la Junta Directiva sobre las responsabilidades contenidas en el artículo 12 de la Ley de Creación del INTA, N° 8149, y el inciso e) del artículo 49 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227."

Los miembros de la Junta Directiva no tienen la facultad de actuar individualmente, pues como Como Órgano sus decisiones o mandatos dentro de la Institución que representan, son aquellos que quedan plasmadas en las actas, la cual debe contener la deliberación y el acuerdo correspondiente, sobre el asunto tratado. Por tanto, eventualmente, podría inferirse que si sus actos son aquellos que se producen por medio de un acuerdo y este no fue ejecutado, la función que ejercen en la Institución sería ineficaz en la medida de que la administración no haya ejecutado lo ordenado o instruido por el Órgano colegiado; relativo a los acuerdos no ejecutados.

De ahí que la auditoría consideró necesario sugerir la determinación de los grados de responsabilidad en cuanto a la ejecución y fiscalización de los acuerdos, en la persona del Director Ejecutivo y el Fiscal de la Junta Directiva, sin embargo, -con respeto al debido proceso- no se habían evidenciado las posibles acciones sobre la eventual responsabilidad administrativas; tema que ahora atañe su seguimiento a la nueva administración de la Unidad fiscalizadora del INTA.

6.7 Control Interno Institucional

La auditoría interna, en cuanto a la materia de Control Interno Institucional, realizó una desgastante labor de advertencia a la administración sobre el incumplimiento a la Ley General de Control Interno, N° 8292 y de las responsabilidades del jerarca y titulares subordinados.

Al iniciar labores en el INTA, el suscrito observó un avance incipiente en el proceso de implementación de los sistemas de control interno en el INTA, por lo que sugirió a la Junta Directiva ordenar el proceso a través de la emisión de un Reglamento interno. La normativa fue posible y se designó oficialmente una comisión responsable del proceso, se elaboró un proyecto de implementación, mediante un plan piloto que se realizaría en la Estación Experimental Los Diamantes, mediante un mapeo de procesos e identificación de las debilidades de control interno, cuyo resultado sería exportado a las

distintas dependencias institucionales. Dentro de dicho proceso, se estableció una etapa de capacitación a todos los funcionarios del INTA, con la colaboración de la Secretaría Técnica de la Comisión, la Asesoría Legal y la Auditoría Interna y se estableció un cronograma de fechas para reuniones del órgano, así se venía cumpliendo; siendo que en la etapa de capacitación se visitaron cada una de las dependencias del Instituto, incluyendo las estaciones experimentales. Así fue como la implementación de los sistemas de control interno inició, hasta que la encargada de la Secretaría Técnica de la Comisión, fue nombrada en otro cargo de la Institución, sin que la administración nombrara su sucesor (a).

En el año 2010, devino un cambio de Director Ejecutivo, jerarca administrativo que “de un solo plumazo” restó total importancia a la implementación de los controles internos institucionales y la Comisión no volvió a convocarse, por lo que tampoco hubo voluntad administrativa para nombrar un nuevo Secretario Técnico, la labor se recargó en el encargado del Archivo Técnico, pero no tuvo el apoyo de la Dirección Ejecutiva, es decir el proceso se paralizó, por lo que en una sesión de la Junta Directiva advirtió:

“El señor Edgardo Moreira manifiesta que desde el año 2010 se paralizó el control interno en el INTA, por lo que se da un incumplimiento legal en el Instituto y desde luego también la Junta Directiva por ser el Jerarca del INTA.” (Artículo 3, Sesión 271 celebrada el 23 de julio del 2012)

Lo anterior, toda vez que en el acuerdo 7, artículo 7 de la sesión 231, celebrada el 25 de enero del 2011, la Junta Directiva había dispuesto:

“ACUERDO N° 7:1 Solicitar a la señora Presidenta de la Junta Directiva la búsqueda de recursos para la revisión de los procesos y sus respectivos puntos de control, procedimientos y manuales que coadyuvan a un adecuado control interno en el INTA. Todo ello como el necesario apoyo a la administración del INTA.”

Asimismo, relativo a la última gestión realizada por la auditoría respecto de la necesidad de establecer en el INTA un sistema integral de control interno, mediante oficio AUI-INTA-098-2014 de fecha 21 de agosto de 2014, advirtió a la Junta Directiva del INTA:

*“ (...) advierte al Órgano Colegiado sobre el incumplimiento normativo en que está incurriendo el Instituto respecto a su obligación de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar los controles internos, dado el incipiente estado en que se encuentra el proceso y de eventuales responsabilidades, conforme lo establece el ordenamiento jurídico; por tanto, es de interés primeramente recordar la **obligación y responsabilidad** que le establece el artículo N° 7 y 10 al jerarca y titulares subordinados de los entes y órganos sujetos a la **Ley General de Control Interno, N° 8292**, a fin de disponer de sistemas de control interno, aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales, conforme se transcribe:*

“ARTÍCULO 7.- Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.

ARTÍCULO 10.- Responsabilidad por el sistema 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.”

La Junta Directiva, en el acuerdo N° 7, artículo N° 7 de la sesión N° 141 de 8 de noviembre del 2007, aprobó el **“REGLAMENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y SISTEMA ESPECÍFICO DE VALORACIÓN DEL RIESGO INSTITUCIONAL (SEVRI) EN EL INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA EN TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA)**, con el objetivo de normar a lo interno del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, el proceso de control interno y el proceso específico de valoración de riesgos, para contribuir al desarrollo de una gestión efectiva en pro del logro de los objetivos institucionales, así como una rendición de cuentas, congruente con las responsabilidades que le son inherentes, garantizando el cumplimiento de la misión, visión, objetivos y metas del Instituto, a través de la prevención y administración de los riesgos; en procura de ubicar al INTA en un nivel de riesgo aceptable.

La Junta Directiva, mediante los artículos del N° 9 al 13 de ese Reglamento, crea en una comisión gerencial de control interno, conductora del proceso de control interno y del sistema específico de valoración de riesgos, que conformó con los titulares que integran el Consejo Asesor del INTA, a saber: Dirección Ejecutiva, Subdirección Ejecutiva, Dirección Administrativa Financiera, Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico y la Dirección Gestión de Proyectos y Recursos; en la cual también pueden asistir en carácter de asesores, con voz pero sin voto el

Auditor Interno y la Asesora Legal del Instituto; además, le establece su competencia, la periodicidad de reuniones cada mes y la obligatoriedad del Director Ejecutivo de rendir informes de avance al máximo jerarca CADA TRES MESES, sobre el establecimiento de los sistemas de control interno y específico de valoración de riesgos.

La auditoría interna observando una evidente debilidad en la implementación de los controles internos, donde incluso actualmente desde hace un año no se observan reuniones de la comisión gerencial ni de los facilitadores, que no se ha realizado desde el año 2008 un informe de la autoevaluación de control interno institucional, que no se conoce del seguimiento a las recomendaciones de mejora de los controles aprobadas por este Órgano colegiado cuando conoció el último informe, hace tres años, y que el Director Ejecutivo no ha rendido ante la Junta Directiva los informes trimestrales que exige el artículo N° 13 del Reglamento en referencia; por medio del oficio AUI-INTA-192-2010 de fecha 26 de noviembre del 2010, hace aproximadamente un año, con copia a esta Junta Directiva, advirtió al Director Ejecutivo del INTA:

(...) la necesidad de que, en cumplimiento, entre otros, de los artículos N° 10, 12 e inciso b), del artículo N° 17 de la Ley General de Control Interno, realice una evaluación institucional que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno del cual es responsable. Asimismo, que pueda detectar cualquier desvío que aleje a la organización del cumplimiento de sus objetivos./ La autoevaluación que se realice, cuyos resultados deben ser de conocimiento de la Junta Directiva, permitirá determinar en definitiva el grado de madurez en los sistemas de control interno institucional, a fin de emprender las acciones necesarias para revisar el proceso que se lleva en la Institución, con base en la reglamentación y la programación propuesta por la Administración, aprobados por la Junta Directiva, y los avances que ha obtenido el INTA; lo anterior a efecto que se tomen las decisiones que correspondan, ya que, desde el año 2002, la "Ley General de Control Interno" N° 8292, estableció la obligación del jerarca y titulares subordinados de contar con controles internos aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. (...)"

Así las cosas, en ausencia de acciones, esta Unidad de control a fin de comunicar a la Junta Directiva, solicitó información al Secretario Técnico de la Comisión Gerencial de Control Interno, Ing. Marco Lobo Di Palma, por medio del AUI-INTA-063-2011 de fecha 28 de julio de 2011; sin embargo, a pesar de haber transcurrido 4 meses AUN NO SE RECIBE SU RESPUESTA; la petición se hizo en los siguientes términos:

1. "La fecha y número de la última sesión celebrada por la Comisión Gerencial de Control Interno.
2. La fecha del último informe de seguimiento al Plan de Implementación de los sistemas de control interno en el INTA, que fue conocido y aprobado por

la Comisión Gerencial de Control Interno; en caso de que el informe de seguimiento se haya elevado a la Junta Directiva del INTA, indicar fecha en que fue conocido por el Órgano Colegiado.

3. La fecha del último informe de autoevaluación de control interno realizada en el INTA, conforme lo exige el inciso b) del artículo N° 17 de ese mismo cuerpo normativo, e indicar la fecha en que fue conocido por la Junta Directiva.

a. Señalar, si a través de la Comisión Gerencial de Control Interno, se ha brindado seguimiento permanente al plan de implementación de las recomendaciones del informe de autoevaluación, 2008, y si se han presentado informes de avance a la Junta Directiva, conforme fue requerido en el acuerdo 10 del artículo 9 de la sesión 186, celebrada el 9 de junio de 2009.

b. El estado actual de las recomendaciones del último informe de autoevaluación conocido por la Junta Directiva del INTA.

4. **El 22 de noviembre de 2010, mediante AUI-INTA-190-2010, la Auditoría Interna requirió al Director Ejecutivo del INTA, elevar a través de la Comisión Gerencial de Control Interno solicitud para que esta Unidad de control, de acuerdo con sus competencias, procediera a la apertura y legalización del libro de actas de esa Comisión, por lo que se consulta:**

- a. ¿Ha recibido esa Secretaría Técnica instrucciones superiores para atender el requerimiento de la auditoría, a través de la Comisión Gerencial de Control Interno, respecto a la legalización de los libros de actas?
- b. ¿Cuál es la frecuencia y fechas previstas por la Comisión Gerencial de Control Interno para realizar las sesiones ordinarias, de ese órgano?
- c. ¿Ha recibido esa Secretaría Técnica instrucciones del Director Ejecutivo para que se convoque, de manera oficial, a las sesiones ordinarias previstas?
- d. ¿Han mostrado preocupación los integrantes de la Comisión Gerencial de Control Interno por la realización de las sesiones de ese Órgano y del avance en la implementación de controles interno en el Instituto?" (El resaltado no es del original)

Con respecto a las **últimas acciones** a las que esta Unidad de control tiene conocimiento, se indica que el **Ing. Marco Lobo Di Palma, Secretario Técnico de Control Interno**, mediante **oficio CI-01-10 de 20 de enero de 2010**, comunicó al Ing. Bernardo Mora Brenes, Director Ejecutivo en ese entonces, la preocupación por la falta de asistencia de sus miembros a las reuniones de la Comisión Gerencial de Control Interno y, entre otros, le informa que: "En el año 2009 se debieron realizar un total de 12 reuniones, de las cuales se realizaron únicamente seis y dos extra ordinarias. En este mismo sentido al igual que (sic) año pasado, la reunión que se debió realizar la primera semana de enero nadie se presentó (...), situación que evidencia una falta de interés en el proceso de implementación de los controles internos en la Institución, cuando es un imperativo legal que la Administración activa cumpla con esa exigencia.

*El Ing. Bernardo Mora Brenes, mediante **oficio DE-INTA-036-2010 de 27 de enero del 2010**, sin ser puntual ni justificarse los señalamientos del señor Lobo Di Palma, sólo expresa la importancia de las reuniones periódicamente de la comisión gerencial de control interno y sugiere que sean los primeros o terceros martes de cada mes.*

La Comisión Gerencial de Control Interno en Sesión N° 02-2010 celebrada el 11 de febrero del 2010, conoció y acordó las fechas exactas de las reuniones ordinarias e hizo un llamado a sus miembros para que se cumpliera a cabalidad la programación; sin embargo, las siguientes reuniones de febrero y marzo se debían realizar el día 02 de cada mes, pero la primera se realizó el 11 de febrero y la siguiente en extraordinaria el 16 de marzo del 2010, lo que demuestra la inconsistencia e incumplimiento a la labor de los responsables; la última reunión de la Comisión de la que se tiene conocimiento, fue la Sesión N° 03-2010 llevada a cabo el 16 de marzo de 2010, el Dr. Bernardo Mora Brenes, comunica a sus miembros el acuerdo en el que se hace un llamado para que los funcionarios entreguen la autoevaluación del 2009.

Así las cosas, la auditoría interna solicita a la Junta Directiva:

*1. Ordenar al Ing. José Rafael Corrales Arias, **Director Ejecutivo**, que la Administración proceda a brindar e indicar acciones concretas en respuesta a los requerimientos de la Auditoría Interna, emitidos mediante AUI-INTA-190-2010 de fecha 22 de noviembre de 2010, AUI-INTA-192-2010 de fecha 26 de noviembre del 2010, AUI-INTA-063-2011 de fecha 28 de julio del 2011 y AUI-INTA-084-2011 de fecha 31 de agosto del 2011, respectivamente; en relación con el proceso de implementación de los controles internos y la evaluación de riesgos en el INTA.*

2.- Valore ordenar al Director Ejecutivo del INTA:

a.- Informar a la Junta Directiva las razones de la eventual paralización por más de 4 años en el proceso de implementación de los sistemas de control interno y específico de valoración de riesgos del INTA.

b.- Se rinda un informe sobre el avance en la implementación de los sistemas de control interno y específico de valoración de riesgos en el INTA, con base en el Plan de Trabajo que fue aprobado con ese propósito por esta Junta Directiva.

c.- Hacer del conocimiento del Órgano colegiado sobre el seguimiento a las recomendaciones de la última autoevaluación de control interno realizada en el año 2008, que fue aprobada por la Junta Directiva e informar sobre las autoevaluaciones para los años 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 y del plan de mejoras elaborado para cada año, toda vez que la Ley 8292 exige al menos una autoevaluación anual, que debería haberse elevado para el conocimiento de la Junta Directiva.

Lo anterior, dentro de las facultades que le establece a las auditorías internas el artículo N° 33 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, no sin de dejar de recordar que podría ser causal de responsabilidad administrativa, de acuerdo con el artículo 40 de ese mismo cuerpo normativo, que "El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley./ Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo."

La falta de sistemas de control interno y del sistema específico de valoración de riesgos, responsabilidad de la administración, perjudica la labor de la auditoría interna, pues la Ley General de Control Interno, N° 8292, establece el deber de las auditorías internas de brindar un seguimiento a los controles internos de la institución y de verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia de esos, pues además solicita que la planificación de auditoría se realice con base en la evaluación de los riesgos; razón por la cual la planificación de la Unidad de fiscalización se ha basado en la importancia relativa de las principales partidas presupuestarias.

De ahí la necesidad que tiene la auditoría de insistir ante los jerarcas institucionales para que la administración implemente los sistemas de control interno y, el específico de valoración de riesgos. ¿Qué riesgos puede valorar la auditoría interna si la administración no tiene implementado el sistema de riesgos institucionales?

6.7 Índice de Gestión Institucional

La Contraloría General de la República evalúa e incorpora en su Memoria Anual la gestión administrativa de algunas instituciones del sector público seleccionadas y establecen un ranking, para lo cual elabora un conjunto de indicadores como: planificación, Financiero Contable, Control Interno, Contratación Administrativa, Presupuesto, Tecnologías de información, servicios al usuario y recurso humano, de los cuales obtiene los índices de

gestión administrativa, cuyos resultados son de ayuda a los jefes para tomar decisiones importantes en relación con el órgano al que representan.

La última evaluación realizada por la Contraloría General de la República, arrojó como resultado de que el INTA ocupó el lugar 129 entre 161 instituciones valuadas, siendo superada por todos los órganos adscritos al Ministerio de Agricultura y Ganadería, en su orden: por el SENASA, el CNP, el MAG, el SENARA y el SEFITO. La Contraloría General de la República exige el deber de mantenerse en un expediente administrativo las pruebas documentales que demuestren o fundamenten los índices de gestión enviados por cada institución a la Contraloría, eso con el propósito de evaluar dicho acervo y la veracidad de la información suministrada.

La auditoría interna debe valorar programar un análisis del acervo institucional, que eventualmente se encuentra bajo la responsabilidad del Área de Planificación Institucional, a fin de verificar la veracidad y razonabilidad de la información suministrada por la Institución.

7.- Recursos Económicos para la Unidad de fiscalización y cumplimiento de metas

Durante el período de gestión de suscrito al frente de la Unidad de Fiscalización, no se tuvo inconveniente presupuestarios porque la Administración suministró el contenido presupuestal y económico para los gastos e inversiones realizadas en procura de mejorar el estado y la comodidad física de los funcionarios que en ella laboramos.

Es así como la auditoría interna año con año informó a la administración sobre el grado de cumplimiento de las metas programadas en el Plan Anual Operativo de la auditoría interna y los recursos económicos utilizados conforme el plan de compras, respecto de las necesidades de la Unidad de fiscalización.

La Unidad de control, cumplió y superó sus metas respecto de las advertencias y asesorías, haciendo que su labor tuviera mayor peso respecto

de esa labor ágil, oportuna y preventiva, en proceso quedaron informes que fueron retomados durante el primer trimestre del año correspondiente, hasta alcanzar el número de informes propuesto. Los estudios y análisis para contribuir con el actividad preventiva que se ejerce con las advertencias, es laboriosa, pero muy provechosa, pues los informes son importantes, pero requieren de un desarrollo bajo un marco de formalismos, que hacen lenta su rendición. Eso aunado a las denuncias que fueron trasladadas por la Contraloría General de la República, siendo que una de ellas llevó a solicitar un procedimiento administrativo, cuya confección requirió del debido cuidado. Los informes incluyeron los relativos a relación de hechos y uno de ellos fue denunciado ante la Fiscalía de Guápiles; cuyos resultados el auditor no conoció al dejar el cargo, pues eventualmente no se había concluido.

La fuente de información se obtuvo de los informes de ejecución al plan anual operativo, que fueron hechos del conocimiento de la administración del Instituto en cada año; a partir del 2007 y hasta el 2014, cuyos documentos obran en el acervo de esa Unidad y de forma digital en el control informático del auditor.

De acuerdo a la fuente de información de marras, en ese período la auditoría habría elaborado y comunicado **39 informes, 254 advertencias y realizado 293 asesorías a la administración y, principalmente, a la Junta Directiva**, a la cual se tuvo una asistencia permanente, por una exigencia normativa contenida en el Reglamento a la Ley 8149, de creación del INTA. Lo anterior, sin haber incluido las asesorías impartidas en cada sesión donde se tuvo participación y en las distintas comisiones administrativas como: la Comisión de implementación de las NICSP y la Comisión Gerencial de control Interno.

8. Del informe Final de Gestión

La Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos, no comunicó previamente al suscrito, antes de dejar definitivamente el cargo y dejar de ser funcionario público, respecto de la obligación de presentar el

Informe Final de Gestión, sin embargo, conocedor de las responsabilidades elaboré el informe en espera de la formalización del nombramiento del sucesor (a), por lo que en esta fecha se está presentando.

No obstante, es necesario aprovechar la oportunidad para referirme a las Directrices de la Contraloría General de la República, en la materia, pues los señores miembros de la Junta Directiva posiblemente no conocen que dicha normativa aplica también a los miembros de ese Órgano Colegiado y en las actas no constan acuerdos que exijan a los representantes que iban a dejar o dejaron sus cargos, a haber cumplido con la entrega de un Informe Final de Gestión, y así evitar su incumplimiento; incluso quedó pendiente la presentación de dicho informe por parte del ex Director Ejecutivo, Ing. José Rafael Corrales Arias, a quien el órgano, en la sesión 321, celebrada el 8 de setiembre del 2014, devolvió el informe para que fuera ajustado a las Directrices de la Contraloría, sin que se haya evidenciado nuevamente su entrega.

A falta de información de la Junta Directiva, la nueva administración fiscalizadora debe comunicar a esa instancia superior y a la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos del MAG, el incumplimiento que ha sido objeto y advertir de su cumplimiento para futuros casos.

9.- Asuntos de interés para la programación de estudios

Finalmente, para terminar, como contribución, el suscrito es del criterio que aparte de la iniciativa que pudiere tener el sucesor (a) en los temas de interés a ser fiscalizados, podría valorar, la incorporación de estudios en las siguientes áreas:

a.- La Contratación Administrativa, prioritariamente, respecto de la Licitación Abreviada 2013LA-000066-99999 relativa a la "*Compra de Equipo de Cómputo y Accesorios para INTA*", adjudicada de forma parcial a la firma Central de Servicios P.C., S.A, con un proceso de estudio avanzado en la auditoría y aquella tramitada para la compra de mobiliario y equipo de oficina.

- b.- La Evaluación de los controles internos relativos al manejo, uso y conservación de los materiales y suministros en las Estaciones Experimentales, tales como agroquímicos, concentrados, etc.
- c.- Evaluación del sistema para la actualización de los inventarios de activos biológicos.
- d.- Arqueos de Caja Chica y evaluación de los controles internos inherentes, en oficina central y estaciones experimentales.
- e.- El seguimiento a la determinación de responsabilidades con motivo de la pérdida, daño o hurto de bienes muebles en la institución.
- f.- Seguimiento y evaluación de los procesos y del control interno, relativo al cobro de los servicios en el Departamento de Servicios Técnicos, la ausencia de formularios y la debilidad del traslado de la información a la Contabilidad; estudio en proceso de revisión por parte de la Dirección Financiera, así ordenado por la Junta Directiva, al llamado de advertencia de la auditoría interna .
- g.- Seguimiento al avance sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Contraloría General de la República, en relación con el informe DFOE-EC-IF-2011, toda vez que son necesarios para mejorar el accionar de la Institución.
- h.- Valoración del sistema de información contable, pues es indispensable para la implementación de las NICSP.

Cordialmente,

Lic. Edgardo Moreira González
Contador Público Autorizado