



**INFORME No. DFOE-SOC-43-2008**  
**22 de octubre, 2008**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES**

**ESTUDIO ESPECIAL SOBRE DOS COOPERACIONES FINANCIERAS  
NO REEMBOLSABLES APORTADAS POR EL BCIE EN BENEFICIO  
DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**2008**

## CONTENIDO

**Página N°**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
1.1.	Origen del estudio .....	1
1.2.	Objetivo del estudio .....	1
1.3.	Alcance del estudio .....	1
1.4.	Limitaciones que afectaron la ejecución del estudio .....	1
1.5.	Comunicación preliminar de los resultados del estudio .....	2
<b>2.</b>	<b>CONSIDERACIONES PREVIAS</b> .....	2
2.1.	Sobre la naturaleza jurídica del Banco Centroamericano de la Integración Económica (BCIE) .....	2
2.2.	Sobre la naturaleza jurídica del aporte del capital del Estado costarricense al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) .....	4
2.3.	Sobre la competencia del BCIE para otorgar cooperaciones financieras no reembolsables y capacidad jurídica del Estado para recibir esas cooperaciones.....	6
<b>3.</b>	<b>RESULTADOS DEL ESTUDIO</b> .....	8
3.1.	Proceso de formalización de las cooperaciones financieras no reembolsables, sus respectivos convenios y proyectos .....	8
3.1.1.	Resoluciones del BCIE y de los convenios de cooperación y aceptación del país .....	8
3.1.2.	Naturaleza Jurídica de las cooperaciones financieras no reembolsables objeto del presente estudio.....	12
3.1.3.	Formulación y Aprobación de los proyectos que se financiaron con la cooperación financiera no reembolsable .....	16
3.2.	Sobre el rol desempeñado por el Ministerio de la Presidencia para la Ejecución de los Proyectos .....	17
3.2.1.	Sobre la designación de responsables para cada proyecto y el procedimiento para la definición de los requerimientos de la consultorías contratadas .....	18
3.2.2.	Sobre el procedimiento para la selección de los consultores y presentación de los denominados "Términos de Referencia" ....	20
3.2.3.	Sobre el inicio de los servicios, el control del objeto contratado y el pago de los consultores .....	22
3.2.4.	Sobre el sistema de información y control establecido en el Ministerio de la Presidencia .....	25
3.3.	Evaluación de resultados de los proyectos financiados con la cooperación financiera no reembolsable .....	28
3.4.	Sobre el rol desempeñado por el BCIE en la ejecución de estas cooperaciones financieras.....	30
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	33
<b>5.</b>	<b>DISPOSICIONES</b> .....	34
5.1.	Al Consejo de Gobierno .....	35
5.2.	Al Ministro de la Presidencia .....	35
5.3.	Al Gobernador por Costa Rica ante el BCIE .....	37

**ANEXO UNICO**

## INFORME No. DFOE-SOC-43-2008

### RESUMEN EJECUTIVO

*El BCIE se constituye como una persona jurídica de Derecho Internacional Público, el cual según su Convenio Constitutivo lo faculta a la atención de proyectos de muy diversa naturaleza, con el fin de promover la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado de los países fundadores, estando facultado para realizar todo aquello que resulte necesario para el cumplimiento de sus objetivos.*

*Para la atención de los gastos de funcionamiento y de las actividades funcionales y operacionales que despliega el BCIE, requiere de fuentes de financiamiento, las cuales ordinariamente se encuentran referidas a las contribuciones obligatorias o voluntarias de los países miembros. Respecto de los aportes de capital que el Gobierno de Costa Rica da al Banco, una vez que los recursos salieron del patrimonio del Banco Central de Costa Rica y fueron transferidos al organismo internacional, se produjo una transformación en su naturaleza jurídica, que conlleva a que las cuotas efectivamente canceladas han salido de la esfera de la Hacienda Pública costarricense, por lo que no les pueden ser aplicables las regulaciones de planificación, presupuestación, ejecución y fiscalización que rigen para los fondos públicos en general. Es decir, los fondos que recibe y administra el BCIE adquieren la naturaleza de fondos públicos internacionales.*

*Respecto de la facultad que tiene ese organismo de conceder cooperaciones financieras no reembolsables; el análisis de algunos de los artículos de su Convenio Constitutivo, permite concluir que los recursos de dicho Banco pueden utilizarse en el otorgamiento tanto de cooperaciones reembolsables como cooperaciones no reembolsables, siempre que ellas tiendan necesariamente al exclusivo cumplimiento de los objetivos de creación de este ente bancario.*

*En ese sentido el BCIE otorgó dos cooperaciones financieras no reembolsables al Gobierno de Costa Rica, cada una por un millón de dólares, las cuales, según decisión de la Presidencia de la República, se destinaron para el desarrollo de dos proyectos de apoyo a la gestión presidencial, los cuales básicamente consistieron en la contratación de diversos profesionales que asesoran y brindaran apoyo al Presidente y al Ministerio de la Presidencia, en temas tales como imagen presidencial y análisis de coyuntura y toma de decisiones. Por cada una de esos proyectos, se firmaron dos convenios entre el BCIE y el Gobierno de la República. De acuerdo con información suministrada por el BCIE, el primer convenio de cooperación se ejecutó en su totalidad a junio del 2008 (US\$1.003.970,00) y de los recursos correspondientes al segundo convenio de cooperación, a esa misma fecha, se había girado la suma de US\$394.412,95.*

*Respecto de los dos convenios suscritos con el BCIE, no existe claridad sobre la modalidad de ejecución de la donación, es decir si la cooperación no reembolsable era líquida (en efectivo) o en especie, así como tampoco la forma en que se harían las contrataciones de los consultores y el mecanismo para cancelar tales servicios, sin embargo, por la vía de la interpretación, y a partir de la manifestación expresa de las partes contratantes, esta Contraloría General concluye que el Gobierno de la República podía, y efectivamente así lo hizo, solicitar al BCIE que fuera ese organismo quien contratara y pagara a los diferentes consultores que se requerían para el desarrollo de los proyectos a ejecutar con los fondos donados por ese Banco. En virtud que de la modalidad de ejecución acordada entre el BCIE y el Ministerio de la Presidencia, fue la de una cooperación financiera no reembolsable en bienes y servicios, los fondos aportados por ese Banco conservan su naturaleza de fondos públicos internacionales, razón por la cual no le aplica la normativa interna de nuestro país hasta tanto ingresen al erario público los productos de la donación.*

*Específicamente sobre los proyectos financiados con los fondos no reembolsables del BCIE se determinó que carecen de indicadores de gestión (eficiencia, eficacia, cumplimiento y evaluación), los objetivos específicos de los proyectos, son poco precisos y claros, en razón de que se utilizaron términos ambiguos lo que impide establecer con precisión el alcance que se pretendía lograr con los proyectos y no facilitan la medición de sus resultados.*

*Conforme se señala en los convenios de cooperación financiera no reembolsable firmados, el Ministerio de la Presidencia fue designado como organismo ejecutor de los proyectos a desarrollar con esos fondos, es decir, que tuvo un papel decisivo en el proceso de determinación de requerimientos institucionales, recomendación de consultores, control de productos e informes que generaron las consultorías y*

recomendaciones para el pago de los servicios, no obstante, el estudio realizado permitió conocer una serie de debilidades en la gestión que sobre esos proyectos tuvo el referido Ministerio, tales como: no se creó o asignó dentro del Ministerio a alguna unidad administrativa responsable directa del desarrollo de los proyectos, no se establecieron formalmente las funciones de los responsables de cada componente o áreas de los proyectos, no se establecieron formalmente los procedimientos necesarios para la definición de requerimientos, de perfiles de consultores, de evaluación de las consultorías y de los productos que generaron cada una de ellas, ni se dejó evidencia formal y escrita de cada uno de los procesos que según ese Ministerio llevó a cabo para cada uno de los aspectos citados. Tampoco se estableció un adecuado sistema de información y control que coadyuvara en la evaluación de los resultados de los proyectos, todo en atención de los principios de transparencia y rendición de cuentas y en cumplimiento de diversa normativa que le resulta aplicable, como lo son la Ley General de Control Interno, la Ley de Administración Pública y la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Por otra parte, y respecto al rol desempeñado por el BCIE, conforme con la documentación analizada en este estudio, éste debió ejercer el rol que se encontraba previsto desde que se adoptaron las resoluciones del directorio, y luego formalizado con los convenios, por lo que, era dable esperar que en ese tanto la labor del Banco hubiese sido ejercida con igual celo al previsto para cuando concede cooperaciones reembolsables. Sin embargo, en respuesta a consulta formulada por esta Contraloría General, el Director por Costa Rica ante ese Banco, indicó que la normativa que se aplicó para la contratación de esos consultores es la autorizada y contenida en las resoluciones del Banco números DI-163/2006 y DI-03/2008, mediante las cuales se autoriza el procedimiento de contratación directa a proveedores de los bienes y servicios, conforme a la aplicación de los recursos; no obstante, esas resoluciones, que no son más que la base de las cooperaciones no reembolsables aquí consideradas, en ningún momento establecían un procedimiento de contratación, sino tan sólo modalidades de ejecución de los desembolsos, dentro de las cuales una en la que el BCIE realizaba las contrataciones de los proveedores de bienes y servicios.

Es nuestro criterio que el Banco debió haber definido una política específica de contratación para esta modalidad de ejecución (no reembolsable), tal y como existe para las cooperaciones financieras reembolsables, y en lo conducente, las regulaciones contenidas en la política para la obtención de bienes y servicios relacionados, con recursos del BCIE y en las normas que las complementan, que prevén no sólo que “El Banco reconoce y acepta que los principios básicos de la licitación o concurso público son la transparencia, competencia, igualdad, debido proceso y publicidad...” sino también desarrollan aspectos que se echan de menos como por ejemplo la existencia de un régimen de prohibiciones, que en el caso esta Contraloría General no le fue factible evaluar por las limitaciones que conlleva la naturaleza del Banco donante.

En virtud de los resultados obtenidos se giraron disposiciones al Consejo de Gobierno y al Ministro de la Presidencia, para que en futuras cooperaciones no reembolsables, se subsanen las debilidades determinadas en el informe respecto de los convenios firmados, la formulación de los proyectos que se vayan a financiar con los fondos a recibir y la carencia de una unidad funcional que se responsabilice por el desarrollo de esos proyectos. De igual forma se le giraron disposiciones para que, en caso de que el Gobierno decida utilizar el remante de los fondos del segundo convenio, se establezcan todos los mecanismos de control y administración que permitan mejorar la ejecución administrativa y el seguimiento de dicho proyecto, en apego al principio de transparencia y rendición de cuentas. También, se le giró una disposición al Gobernador por Costa Rica ante el BCIE para que presente ante la Asamblea de Gobernadores una solicitud para que se realice una investigación interna en ese Banco, sobre las acciones desarrolladas por esa Institución Financiera, en la ejecución de las cooperaciones financieras no reembolsables otorgadas a Costa Rica y las eventuales responsabilidades que asumieron los diferentes responsables, e incluir los resultados en los informes de rendición de cuentas al Consejo de Gobierno.

Por último, esta Contraloría General, en virtud de los resultados del estudio, sobre la gestión del Ministerio de la Presidencia, está valorando las eventuales responsabilidades que puedan originarse producto de este estudio de fiscalización.

## **ESTUDIO ESPECIAL SOBRE DOS COOPERACIONES FINANCIERAS NO REEMBOLSABLES APORTADAS POR EL BCIE EN BENEFICIO DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

### **1. INTRODUCCIÓN.**

#### **1.1. Origen del estudio.**

Este estudio se efectuó por decisión de esta Contraloría General ante hechos divulgados en medios de prensa, relacionados con dos convenios de cooperación financiera no reembolsable acordados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en beneficio del Gobierno de la República de Costa Rica, y en atención a denuncias presentadas por varios diputados de la Asamblea Legislativa.

#### **1.2. Objetivo del estudio.**

El objetivo general del estudio consistió en determinar la naturaleza jurídica de los recursos provenientes de esos convenios de cooperación financiera no reembolsable aportados por el BCIE, así como el evaluar la ejecución y evaluación de resultados de los proyectos denominados “Fortalecimiento del liderazgo y los procesos de toma de decisiones en la Presidencia de la República de Costa Rica” y “Gobernabilidad y reforma del Estado como herramientas para el desarrollo”, financiados con esa cooperación financiera.

#### **1.3. Alcance del estudio.**

La auditoría se efectuó sobre los proyectos denominados “Fortalecimiento del liderazgo y los procesos de toma de decisiones en la Presidencia de la República de Costa Rica” y “Gobernabilidad y reforma del Estado como herramientas para el desarrollo”, en el período comprendido entre el 1 de octubre de 2006 y el 30 de junio 2008. En su ejecución se observó, en lo aplicable, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

#### **1.4. Limitaciones que afectaron la ejecución del estudio.**

En el desarrollo del estudio en el Ministerio de la Presidencia, se presentaron limitaciones en el suministro oportuno de la información, lo cual conllevó más tiempo del que habitualmente se utiliza para este tipo de auditorías. La investigación se dificultó especialmente porque varios expedientes referidos a consultores contratados, en los

proyectos en estudio carecían de la documentación necesaria para su análisis. En general los proyectos financiados con esa cooperación del BCIE se ejecutaron, con alto grado de informalidad, sin prever la generación de información suficiente para facilitar el control posterior.

Aunado a lo anterior, la información solicitada al Banco Centroamericano de Integración Económica –entidad que poseía gran parte de la información necesaria para el estudio- no fue suministrada con la celeridad requerida.

Debe tenerse en cuenta, como otra limitación relevante del estudio efectuado, que por la naturaleza jurídica de dicho Banco, no fue posible validar directamente en esa entidad el cumplimiento efectivo de las responsabilidades que le competían, según lo dispuesto por el Directorio del BCIE en las resoluciones Nos. DI-163/2006 y DI-3/2008 de 27 de julio de 2006 y 29 de enero de 2008<sup>1</sup> y los convenios de cooperación suscritos con el Gobierno de Costa Rica.

## **1.5. Comunicación preliminar de los resultados del estudio.**

Los resultados del estudio general de la ejecución de los proyectos financiados con la cooperación financiera fueron comunicados a la Administración en la reunión efectuada el 16 de octubre de 2008, en la cual estuvo presente el Lic. Rodrigo Arias Sánchez, Ministro de la Presidencia y en reunión del 17 de octubre de 2008, al Lic. Guillermo Zúñiga Chaves, Ministro de Hacienda, en su condición de Gobernador por Costa Rica ante el BCIE.

Este informe constituye un primer producto sobre la investigación de esta Contraloría General sobre los recursos de la cooperación financiera no reembolsable otorgada por el BCIE al Ministerio de la Presidencia. Este documento no contiene el o los productos derivados del estudio sobre algunas consultorías seleccionadas para el análisis como parte de la auditoría que se realiza, pues esta fiscalización está en proceso, y en su oportunidad en caso de corresponder se emitirán los respectivos productos.

## **2. CONSIDERACIONES PREVIAS.**

### **2.1. Sobre la naturaleza Jurídica del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).**

El BCIE es producto del Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960, que en el Capítulo VII, artículo XVIII dispuso que:

---

<sup>1</sup> Resoluciones tomadas por el Directorio del Banco Centroamericano de Integración Económica que dieron origen a los convenios de cooperación financiera no reembolsable.

*“Los Estados signatarios acuerdan establecer el Banco Centroamericano de Integración Económica que tendrá personalidad jurídica propia. El Banco actuará como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre una base de equilibrio regional. Con ese fin suscribirán el Convenio Constitutivo de dicha institución, el cual quedará abierto a la firma o a la adhesión de cualquier otro Estado centroamericano que desee ser miembro del Banco...”*

Sobre dicha base, se suscribió en el mismo lugar y fecha el Convenio Constitutivo del Banco, que fue aprobado por Costa Rica, en la Ley No. 3152 de 6 de agosto de 1963 y sus reformas, y a través del cual se establecen las regulaciones en cuanto a la naturaleza, objeto, capital, reservas, recursos, operaciones, organización, administración, inmunidades, privilegios, adhesiones, liquidación, etc. de la entidad.

Son países fundadores de dicho Banco, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica y socios extrarregionales México, la República de China en Taiwán, Argentina, Colombia, Panamá, República Dominicana y España, así como todos aquellos que posteriormente se incorporen como tales, según lo preceptuado en el Capítulo VII, artículo XVIII supracitado y artículo No. 4 del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica.

Se erige el BCIE como una persona jurídica de Derecho Internacional Público<sup>2</sup> que forma parte del Subsistema de Integración Económica Centroamericana<sup>3</sup>, y cuyo gobierno supremo se encuentra en la Asamblea de Gobernadores, conformada por un Gobernador por cada país fundador o extrarregional, siendo necesario que en el caso de los primeros esa representación esté en cabeza del Ministro de Economía o el Presidente del Banco Central, o quienes hagan sus veces o a quienes corresponda esa representación según el ordenamiento interno de cada país (artículo No. 10 del convenio constitutivo).

El BCIE, dada su naturaleza jurídica de carácter internacional con que es dotado tanto por su origen —tal como se indicó proviene de un tratado internacional al cual se ha adherido nuestro país— como por señalarlo expresamente el artículo primero de su Convenio Constitutivo, no se rige en su accionar por el Derecho Interno de ninguno de los Estados miembros que concurrieron a su constitución, sino que el desarrollo de sus competencias y atribuciones se ejerce conforme al citado Convenio Constitutivo y sus Reglamentos Internos, según lo señala el artículo No. 1 de dicho pacto de creación, por lo cual es el Derecho Internacional el que determina el marco de acción del mencionado Banco.

---

<sup>2</sup> “El derecho internacional público es la rama del derecho público que estudia las relaciones entre Estados y entre estos y los demás sujetos de derecho internacional, así como la organización y funcionamiento de la comunidad internacional...el derecho internacional público surge desde el momento mismo en que existe la comunidad internacional, que exige necesariamente un ordenamiento jurídico que la constituya y regule” (ver MONROY CABRA Marco Gerardo. Derecho Internacional Público. Editorial Temis, 1995, pp. 3 y 4).

<sup>3</sup> Ver el artículo No. 37 del Protocolo General de Integración Económica Centroamericana, o Protocolo de Guatemala, suscrito el 29 de octubre de 1993 y aprobado por Ley No. 7629 de 26 de setiembre de 1996.

La Procuraduría General de la República en su dictamen No. C-210-2005<sup>4</sup> ha mencionado lo que se cita:

*“...En el caso del Banco Centroamericano su organización, patrimonio, el régimen jurídico de funcionamiento son establecidos por el Convenio Constitutivo y los Reglamentos que lo ejecutan. Normas que son parte del Derecho Comunitario Centroamericano; por ende, es el Derecho Internacional, no un Derecho Interno, el que determina su marco de acción...”.*

Dentro de las múltiples clasificaciones existentes para estudiar al conglomerado de las organizaciones internacionales, constituye el BCIE una Institución Financiera Internacional (IFI), a las cuales en las últimas décadas los países han recurrido con frecuencia para financiar sus proyectos<sup>5</sup>.

## **2.2. Sobre la naturaleza jurídica del aporte de capital del Estado costarricense al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).**

Para la atención de los gastos de funcionamiento y de las actividades funcionales y operacionales que despliega el BCIE, requiere de fuentes de financiamiento, las cuales ordinariamente se encuentran referidas a las contribuciones obligatorias o voluntarias de los países miembros.

En el caso concreto de Costa Rica, el artículo No. 3 de la Ley que ratifica adhesión al convenio constitutivo del BCIE y depósito, No. 3138<sup>6</sup>, en lo que interesa señala:

*“El Banco Central de Costa Rica, de acuerdo con su Ley Orgánica, suscribirá a nombre de la República a (sic) aportación de capital que a ésta le corresponda en el Banco Centroamericano de Integración Económica y realizará su pago de conformidad con lo establecido en el Convenio a que se ha hecho mención. / Dicho pago lo realizará el Banco Central con fondos propios y por consiguiente lo contabilizará como un activo suyo, aun cuando la participación respectiva aparezca a nombre del Gobierno de la República.”*

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen No. C-210-2005 del 30 de mayo de 2005.

<sup>5</sup> Un caso análogo de organismo financiero internacional, se encuentra en el Grupo Banco Mundial, creado el 1 de julio de 1944 que se denomina fuente vital de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo y no un banco en sentido corriente (ver [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)). Organización internacional propiedad de 185 países miembros, que en su estructura (se dice asimilar a una cooperativa) y que está integrada por dos instituciones de desarrollo, como son el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Cuenta con tres instituciones afiliadas Corporación Financiera Internacional (IFC); Organismo Multilateral de Garantía de Inversión (OMGI) y Centro Internacional de Arreglo de Directrices Relativas a Inversiones (CIADI).

<sup>6</sup> Ley que Ratifica Adhesión al Convenio Constitutivo del BCIE y Depósito, No. 3138 de 6 de agosto de 1963, publicada en La Gaceta No. 196 de 6 de agosto de 1963.

Respecto de los aportes de capital de Costa Rica, una vez que los recursos salieron del patrimonio del Banco Central de Costa Rica y fueron transferidos al del organismo internacional, se produjo una transformación en su naturaleza jurídica, que conlleva a que las cuotas efectivamente canceladas han salido de la esfera de la Hacienda Pública costarricense, por lo que no les pueden ser aplicables las regulaciones de planificación, presupuestación, ejecución y fiscalización que rigen para los fondos públicos en general.

En concordancia con lo aquí señalado, la Procuraduría General de la República en Opinión Jurídica No. 105 del 20 de agosto de 2004, ha manifestado:

***“...No obstante, una vez que procede a pagar su cuota, los fondos correspondientes dejan de pertenecerle pasando a formar parte del patrimonio de una entidad que no integra la Hacienda Pública. Puesto que se trata de un aporte a un organismo internacional, los fondos correspondientes dejan de ser fondos públicos. Consecuentemente, no están sujetos al régimen correspondiente...”***. (El destacado es nuestro).

Por su parte la Sala Constitucional al referirse al caso de otro organismo financiero internacional, señaló *“...lo cierto es que el convenio significa una figura jurídica diferente a la descrita, al segregarse en realidad, un patrimonio que es parte de los fondos públicos de los Estados signatarios, para someterlo a la administración del nuevo organismo internacional, con el fin de que lo emplee en el cumplimiento de los objetivos predefinidos por las partes...”* (Ver consulta legislativa relacionada con el Proyecto de Ratificación del Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones, resolución 1839-1990).

Los recursos, con que se suscribieron y pagaron las acciones de capital adquirieron la naturaleza de públicos internacionales propiedad del BCIE, por lo que cuentan con regulaciones de administración propias dictadas por la entidad bancaria. Las acciones como títulos de propiedad societaria que detenta el Estado Costarricense sí forman parte de la Hacienda Pública y sobre ellas existe el ineludible deber de resguardo y vigilancia, que se materializa en las correctas recomendaciones y decisiones que el Gobernador por Costa Rica brinde y adopte en el seno de la Asamblea de Gobernadores, asegurándose que las decisiones tomadas en cumplimiento de esa representación se ajusten en todo momento a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados.

Así las cosas, podemos concluir que los recursos transferidos al BCIE como pago por la suscripción proporcional de su capital social no son fondos públicos pertenecientes a la Hacienda Pública del Estado costarricense, en los términos de los artículos Nos. 8 y 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República<sup>7</sup>, siendo

<sup>7</sup> Artículo 8. “La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos. / Respecto a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público o las

aquéllos propiedad pública internacional, tal y como se expuso anteriormente, por lo que en su administración se encuentran sujetos a las normas establecidas por el Derecho Público Internacional en general y por aquellas referidas al BCIE en particular.

A mayor abundamiento, obsérvese que según dispone el artículo No. 5 del Convenio Constitutivo del BCIE, las acciones de ese Banco no devengan intereses ni dividendos, sino que todas las utilidades netas que se obtengan en el ejercicio de sus operaciones deben llevarse a una reserva de capital<sup>8</sup>, no pudiendo utilizarse para otras finalidades que no sean aquellas previstas por la misma regulación que rige el accionar del Banco, de lo cual deviene que los recursos aportados por el BCIE en el marco de la cooperación financiera no reembolsable no provienen de tales utilidades.

### **2.3. Sobre la competencia del BCIE para otorgar cooperaciones financieras no reembolsables y capacidad jurídica del Estado para recibir esas cooperaciones.**

El artículo No. 2 del Convenio Constitutivo del BCIE lo faculta a la atención de proyectos de muy diversa naturaleza, con el fin de promover la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado de los países fundadores, estando facultado para realizar todo aquello que resulte necesario para el cumplimiento de sus objetivos, a lo cual se le ha llegado a denominar en la doctrina internacional como la teoría de las competencias implícitas<sup>9</sup>; según la cual las organizaciones internacionales se encuentran facultadas para realizar todo tipo de actuaciones, que aún cuando no estén expresamente enunciadas en sus pactos constitutivos, tiendan al cumplimiento de sus objetivos siempre y cuando los estatutos que las rijan no les impongan algún tipo de restricción.

Por otra parte, el mencionado Convenio Constitutivo en su artículo No. 7, inciso k), define que el capital, las reservas de capital y demás recursos del Banco o administrados por éste, se utilizarán exclusivamente para el cumplimiento del objetivo enunciado en el artículo No. 2 supracitado; pudiendo llevar a cabo todas las operaciones

---

entidades privadas, únicamente formarán parte de la Hacienda Pública los recursos que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante norma o partida presupuestaria, por los Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y los bancos del Estado. Los recursos de origen distinto de los indicados no integran la Hacienda Pública; en consecuencia, el régimen jurídico aplicable a esas entidades es el contenido en las Leyes que las crearon o los ordenamientos especiales que las regulan. / El patrimonio público será el universo constituido por los fondos públicos y los pasivos a cargo de los sujetos componentes de la Hacienda Pública. Serán sujetos componentes de la Hacienda Pública, el Estado y los demás entes u órganos públicos, estatales o no, y las empresas públicas, así como los sujetos de Derecho Privado, en cuanto administren o custodien fondos públicos por cualquier título, con las salvedades establecidas en el párrafo anterior” (el destacado es nuestro).

Artículo 9. “Fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos de propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos”.

<sup>8</sup> En este caso concreto, la ayuda no reembolsable otorgada por el BCIE corresponde a recursos propios del Banco y no provienen de las utilidades acumuladas, según lo indicado por el Banco en oficio GREC-614/2008 de 12 de agosto de 2008, suscrito por la señora Hazel Cepeda, Gerente de país, Costa Rica.

<sup>9</sup> NGUYEN QUOC, Minh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain. Droit International Public. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 3 Ed. Paris, 1987. Pp 535-538.

que, de acuerdo con el Convenio y sus Reglamentos fueran necesarias para su objeto y funcionamiento.

No se desprende con diáfana claridad que el Convenio Constitutivo haya otorgado al BCIE la competencia para conceder cooperaciones financieras no reembolsables; no obstante, de conformidad con el articulado comentado supra, se desprende que los recursos de dicho Banco pueden utilizarse en el otorgamiento tanto de cooperaciones reembolsables como cooperaciones no reembolsables, siempre que ellas tiendan necesariamente al exclusivo cumplimiento de los objetivos de creación de este ente bancario.

En lo que respecta a la aptitud del Estado para ser receptor de donaciones, es oportuno citar que la Procuraduría General de la República, en opinión jurídica No. OJ-067-2008<sup>10</sup>, señaló lo siguiente:

*“...el Estado como persona jurídica puede recibir donaciones, siempre y cuando no exista una disposición expresa que lo prohíba o limite. Sobre la posibilidad de recibir donaciones hemos indicado: ‘La facultad de la Administración Pública de recibir donaciones no puede considerarse ilimitada. Por consiguiente, no puede hablarse de que exista una discrecionalidad absoluta que permita a la Administración decidir aceptar cualquier donación que se le haga./En primer término, esa facultad está referida al cumplimiento del fin público que justifica la existencia del Ente...’.”*

Asimismo, en la referida Opinión Jurídica esa Procuraduría General, expuso:

*“Como es sabido, los Estados desarrollados y otros sujetos de la Comunidad Internacional, entre los que se encuentran los organismos financieros internacionales, han establecido programas de cooperación financiera no reembolsable, como ayuda al desarrollo de terceros países o para efectos de colaborar en la atención de emergencias que afronten otros Estados. Esta es una práctica muy usual dentro de la cooperación para el desarrollo, de la cual Costa Rica se ha beneficiado en diversas oportunidades. A este efecto, el país ha suscrito diversos convenios con sujetos de la Comunidad Internacional para tal fin. En algunos casos, los convenios son ejecución de convenios marcos de asistencia técnica y/o financiera./En ausencia de disposiciones específicas que regulen la donación por parte del Estado, ese contrato se rige por el Código Civil. Este cuerpo normativo permite afirmar que el Estado puede aceptar una donación, entendiendo por tal un convenio traslativo de la propiedad de un bien a título gratuito. El carácter traslativo de dominio deriva de lo dispuesto en el artículo 1404 del Código Civil: ‘La donación trasfiere al donatario la propiedad de la cosa donada’. En el*

<sup>10</sup> Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica No. OJ-067-2008 del 8 de agosto de 2008.

*tanto en que el Estado o ente público receptor no asuma obligación financiera alguna el convenio respectivo no requiere, en principio, la aprobación legislativa. (...) y/ ... la donación debe estar dirigida al cumplimiento de los fines públicos encomendados a la Administración. Por ende, el destino de la donación debe estar en relación con las funciones que corresponden al organismo público receptor.* (El subrayado es nuestro)

Se desprende de lo transcrito en los párrafos precedentes, que el ordenamiento jurídico faculta al Estado, a recibir los recursos canalizados a través de la cooperación financiera no reembolsable otorgada por el BCIE, los cuales deben ser destinados por el Gobierno al desarrollo de proyectos de asistencia técnica y desarrollo económico y social, que procuren la satisfacción del interés público nacional, según los fines encomendados a la Administración.

### **3. RESULTADOS DEL ESTUDIO.**

#### **3.1. Proceso de formalización de las cooperaciones financieras no reembolsables sus respectivos convenios y proyectos.**

##### **3.1.1. Resoluciones del BCIE y de los convenios de cooperación y aceptación del país.**

Para la dirección del BCIE se prevé la existencia de un Directorio, el cual se encarga, entre otras cosas, de ejercer todas las facultades que le delegue la Asamblea de Gobernadores, definir las políticas operativas y administrativas del Banco; así como aprobar los planes de corto, mediano y largo plazo y las operaciones activas y pasivas.

El Directorio del BCIE, por resoluciones Nos. DI-163/2006 de 27 de julio de 2006 y DI-3/2008 de 29 de enero de 2008, comunicadas a la Presidencia de la República el 2 de octubre de 2006 y 5 de febrero de 2008, respectivamente, autorizó el otorgamiento de dos cooperaciones financieras no reembolsables, por un monto de un millón de dólares cada una, para los socios fundadores, y cuyo destino era financiar proyectos y programas del sector público de asistencia técnica y de desarrollo económico o social que cada país fundador definiera, en concordancia con los planes estratégicos del Banco.

Siendo que -salvedad hecha de las fechas y de algunos pequeños ajustes en materia de redacción- ambas resoluciones presentan el mismo contenido y en un idéntico orden de ideas, nos referiremos a ellos indistintamente en su conjunto.

En las resoluciones se incluyeron tres condiciones de la cooperación (cláusula V) que determinan su naturaleza y alcance:

a) que el financiamiento se otorga sobre la base de no reembolsable, es decir, en el entendido de que se trata de una donación;

b) que dicha cooperación presupuestaria y contablemente se administraría por parte del donante "bajo el presupuesto de Aportes Especiales del ejercicio 2006"; y

c) que los desembolsos se podrían hacer efectivos a las entidades gubernamentales encargadas de la ejecución de los programas o proyectos, o bien en forma directa a los proveedores de los bienes y servicios o a los beneficiarios de los recursos, cuando así lo soliciten los países para facilitar su ejecución; debiendo el BCIE velar porque los recursos desembolsados se destinen a cubrir los propósitos establecidos en cada solicitud.

Adicionalmente, las resoluciones contemplaron dos condiciones previas a la formalización de los respectivos convenios de cooperación financiera no reembolsables (cláusula VI, apartado A), a satisfacción del BCIE, a saber, la evidencia de que la persona o personas que lo suscribirían en nombre de cada país beneficiario ostentaban la representación suficiente para hacerlo y la presentación de un plan global de inversiones y cronograma de desembolsos definitivo.

Se incorporaron igualmente varias condiciones necesarias para el desembolso efectivo de los recursos (cláusula VI, apartados B al E), como lo son:

a) que dichos desembolsos fuesen solicitados directamente al Presidente Ejecutivo del Banco por los Presidentes de los Estados Fundadores o por sus Gobernadores titulares, las cuales se canalizarían a través del Director del país fundador respectivo;

b) que previo al primer desembolso el Ministerio de la Presidencia, en su calidad de beneficiario, debía presentar una constancia de la designación de una o más personas para que lo representaran en lo relativo a la ejecución del convenio;

c) la obligación de presentar informes finales de cada proyecto así como la respectiva liquidación de gastos de las actividades realizadas; y

d) que la cooperación se recibiera en un plazo máximo de doce meses.

Finalmente, se establecieron en ambas resoluciones obligaciones generales a cumplir por los organismos ejecutores durante la vigencia de los convenios de cooperación financiera (cláusula VII), como lo eran: ejecutar los proyectos o programas con diligencia y eficacia, informar al BCIE sobre los términos de referencia para la contratación de los consultores, cuando ello aplicara, presentar informes trimestrales de la utilización de la cooperación así como las liquidaciones de gastos, facilitar al Banco la supervisión de los trabajos, cubrir de sus propios recursos cualquier diferencial que se presentara, etc.

Al tratarse las donaciones de una decisión unilateral del Directorio del BCIE, las citadas Resoluciones se tienen como la base de las cooperaciones que más tarde debían ser aceptadas por cada uno de los beneficiarios, a través de la firma de convenios de cooperación financiera no reembolsables dentro de los noventa días naturales siguientes.

Para el caso de Costa Rica, los convenios fueron suscritos el 23 de octubre de 2006 y el 14 de febrero de 2008, respectivamente, teniendo como partes al BCIE, a la República de Costa Rica como beneficiaria de las donaciones y al Ministerio de la Presidencia en su condición de organismo ejecutor, tal y como lo exigía la cláusula I de las resoluciones de donación. Valga destacar que el 23 de noviembre de 2007, al amparo de la resolución del Directorio No. DI-270/2007 del 20 de noviembre de 2007, se prorrogó el plazo de desembolso del primer convenio de cooperación, hasta el 30 de junio de 2008. En dichos convenios se estipuló que correspondía a la Gerencia Regional o Gerencia de País, en Costa Rica, fungir como contraparte en todos los asuntos relacionados con la cooperación. No obstante, de la documentación aportada tanto por el Ministerio de la Presidencia como por el propio BCIE, no se deriva que dicha Gerencia haya actuado de conformidad lo pactado, siendo el Director por Costa Rica, ante ese Banco, que no forma parte de la administración de ese ente bancario, quien desplegó dicha actividad.

De acuerdo con información suministrada por el BCIE<sup>11</sup>, el primer convenio de cooperación se ejecutó en su totalidad a junio del 2008 y para tales efectos ese Banco giró la suma total de US\$1.003.970,00 (un millón tres mil novecientos setenta dólares exactos. Por su parte, de los recursos correspondientes al segundo convenio de cooperación, al 30 de junio de 2008, se había girado la suma de US\$394.412,95 (trescientos noventa y cuatro mil cuatrocientos doce dólares con 95/100), quedando por desembolsarse un total de US\$605.587,05 (seiscientos cinco mil quinientos ochenta y siete dólares con 5/100).

Los citados Convenios replican en su gran mayoría las condiciones que para estas cooperaciones no reembolsables requerían las Resoluciones, dentro de las cuales se destaca por la importancia que más adelante se detallará, la contenida en la Cláusula I, Sección 2.5, apartado 3 (en adelante Sección 2.5.3) de ambos documentos, que dispone con idéntica redacción:

*“Los desembolsos de los recursos de esta Cooperación Financiera no Reembolsable se efectuarán de conformidad con el plan de inversión y el cronograma de actividades que presente el Beneficiario, los cuales se podrán hacer efectivos a las entidades gubernamentales encargadas de la ejecución de los programas o proyecto, o bien de forma directa a los proveedores de los bienes y servicios o a los beneficiarios de los recursos, cuando así lo solicite el Beneficiario para facilitar su ejecución. En todo caso, la Administración del Banco velará porque los recursos desembolsados se destinen a cubrir los propósitos establecidos en cada solicitud”.*

---

<sup>11</sup> Nota No. GERCR 562/2008 del 25 de julio de 2008, suscrita por la señora Hazel Cepeda, Gerente de País del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Mediante oficios sin número del 2 de octubre de 2006 y 8 de febrero de 2008, la Presidencia de la República, informó al Director del BCIE por Costa Rica, acerca de la aceptación de las cooperaciones financieras no reembolsables por la suma de US\$1.000.000,00, cada una.

En ambos oficios, el Presidente de la República comunicó acerca de la designación del Ministro de la Presidencia para que, en representación del Estado costarricense compareciera firmando en nombre del Ministerio de la Presidencia; además que se encomendó al citado Ministro canalizar, en representación de la Presidencia de la República, las solicitudes de desembolsos, conforme con los proyectos y presupuestos elaborados para cumplir con los fines propuestos.

Posteriormente, una vez suscritos los convenios, y para ambos casos, el Gobierno de la República, representado por el Presidente de la República y el Ministro de la Presidencia, solicitó al Director del BCIE por Costa Rica que fuera el Banco el que contratara a los proveedores de bienes y servicios.<sup>12</sup>

Como respuesta, el Director del Banco por Costa Rica contesta que los desembolsos de los recursos se ejecutarán conforme al Convenio, agregando además que la Gerencia Regional por Costa Rica contrataría los proveedores de bienes y servicios que se requirieran y efectuaría los pagos en forma directa a los proveedores seleccionados.<sup>13</sup>

Sobre lo descrito en este aparte, es importante señalar que en los dos Convenios suscritos con el BCIE, no existe claridad sobre la modalidad de ejecución de la donación, es decir si la cooperación no reembolsable era líquida (en efectivo) o en especie, así como tampoco la forma en que se harían las contrataciones de los consultores y el mecanismo para cancelar tales servicios. Al respecto, en el aparte 3.1.2 siguiente, se detalla lo relativo a la modalidad de ejecución y en el 3.2 se comenta lo referente a las al proceso utilizado en las contrataciones.

Una de las razones de la falta de claridad de los citados Convenios es, que dichos documentos son una literal transcripción de las Resoluciones previamente adoptadas por el Directorio. Al respecto, se considera aceptable, que esas Resoluciones establecieran una diversidad de opciones, partiendo de que las decisiones que adoptó el máximo órgano ejecutivo del BCIE, debían ser implementadas de acuerdo con las particulares necesidades y realidades de los ordenamientos jurídicos de los cinco Estados fundadores.

No obstante, no parece igualmente comprensible que al momento de concertar los términos del Convenio, el Banco y el Estado no hubieren especificado, dentro de las opciones brindadas por las Resoluciones, cuál de ellas se utilizaría para el

<sup>12</sup> Véanse notas sin numeración de referencia, del Despacho del Presidente de la República, de 31 de octubre de 2006 y de 28 de febrero de 2008.

<sup>13</sup> Véanse oficios de la Dirección del Banco Centroamericano de Integración Económica por Costa Rica, Nos DIRCR-030/2006 de 31 de octubre de 2006 y DIRCR-012/2008 de 27 de febrero de 2008.

caso costarricense. Sobre ese particular, lo pertinente hubiese sido que las partes especificaran en cada uno de los Convenios objeto de análisis, la modalidad de administración a utilizar y las obligaciones de las partes.

### **3.1.2. Naturaleza Jurídica de las Cooperaciones Financieras no Reembolsables objeto del presente estudio.**

Resulta de suma importancia clarificar el alcance y naturaleza de las donaciones realizadas por el BCIE, a las que se refiere el presente informe, para lo cual debemos atenernos en primer término a las disposiciones contenidas en las Resoluciones del Directorio del Banco y a las regulaciones incorporadas en los respectivos acuerdos de voluntades.

Tratándose de cooperaciones no reembolsables en efectivo, existe toda una regulación normativa que si bien no ha sido desarrollada en función de esas cooperaciones, sí les resulta aplicable en cuanto a su percepción, su condición de recursos públicos y por ende de su presupuestación y mecanismos de ejecución, que no es otra más que la que ya prevé el ordenamiento para el resto de recursos del Erario, donde se destacan por su particular importancia la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley de Contratación Administrativa, La Ley General de Control Interno, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, entre otras.

En contraposición, nuestro ordenamiento jurídico carece de disposiciones específicas que regulen lo relacionado con la percepción de cooperaciones no reembolsables que sean dadas en asistencia técnica, bienes y servicios, aún cuando se trata de un esquema de ayuda internacional que, como en el caso presente, puede llegar a implicar montos sumamente elevados.

De la lectura de las resoluciones emitidas por el Directorio del BCIE y los convenios suscritos entre el Gobierno de Costa Rica, representado por el Ministro de la Presidencia, y el representante de ese Banco, no queda duda que el BCIE otorgó al Estado Costarricense dos cooperaciones no reembolsables, cada una de ellas por un millón de dólares. No obstante, tal como se señaló, no hay claridad en dichos documentos sobre la modalidad de ejecución de la donación, es decir si la cooperación no reembolsable era líquida (en efectivo) o en especie, así como tampoco la forma en que se harían las contrataciones de los consultores y el mecanismo para cancelar tales servicios.

En efecto si bien por una parte se incorporaron en los convenios, enunciados que hacen referencia expresa a desembolsos de recursos (ver secciones 2.5.3, 2.5.5, 3.1, 3.3) a liquidación de gastos (ver secciones 2.5.6, 4.1.d) y otras de similar naturaleza, que en su conjunto podrían llevar a valorar que la donación era una suma líquida que trasladaría la titularidad de los recursos financieros para ser gestionados por el organismo ejecutor (Ministerio de la Presidencia); por la otra se destacan cláusulas (ver secciones 2.5.3 y 4.1.b) que por el contrario podrían hacer pensar que los convenios facultaban que las contrataciones de los bienes y consultores las hiciera el BCIE, siendo en consecuencia una donación en especie.

Lo que más evidencia esa falta de claridad se centra en la sección 2.5.3, la cual si bien regula el tema de los desembolsos de estas cooperaciones, establece tres modalidades para hacerlo. La primera, en efectivo a las entidades gubernamentales encargadas de la ejecución de los programas o proyectos; la segunda, de forma directa a los proveedores de los bienes y servicios; o bien, la tercera, de forma directa a los beneficiarios de los recursos, cuando así lo solicitara el Gobierno de la República, para facilitar su ejecución.

En otras palabras, si por una parte es una regulación atinente a mecanismos de desembolso, lo que hace presumir una donación en efectivo; por la otra se establece como uno de esos mecanismos el “desembolso directo” a los proveedores de los bienes y servicios, situación que podría darse tanto si el BCIE procede a la contratación y pago de esos bienes y servicios por disposición propia, o actuando solamente como mero agente pagador por encargo del Gobierno beneficiario de dichos recursos.

Esta oscuridad que presenta el Convenio, es producto de que como ya se dijo anteriormente, el mismo no es más que una literal transcripción de las Resoluciones previamente adoptadas por el Directorio del Banco. Ahora bien, que esas Resoluciones establecieran una diversidad de opciones puede resultar plenamente comprensible, partiendo de que las decisiones que adoptó el máximo órgano ejecutivo del BCIE, debían ser implementadas de acuerdo con las particulares necesidades y realidades de los ordenamientos jurídicos de los cinco Estados fundadores, que se harían beneficiarios de las cooperaciones no reembolsables acordadas.

En contraposición, lo que no parece igualmente comprensible es que al momento de concertar los términos del Convenio, el Banco y el Estado no hubieren especificado, dentro de las opciones brindadas por las Resoluciones, cuál de ellas se utilizaría para el caso costarricense, sobre todo tomando en cuenta que cada una de las Resoluciones establecía un plazo de formalización para concertar el respectivo convenio de cooperación sumamente amplio (noventa días naturales), dentro del cual debieron haberse definido entre las partes contratantes cuál de las opciones brindadas por el Directorio del BCIE sería la que se utilizaría en Costa Rica.

Así las cosas, la falta de claridad conduce necesariamente a la interpretación, no sólo de los Convenios sino también de las Resoluciones que les sirven de sustento, puesto que es allí en donde se encuentra la génesis de la problemática.

Sobre el tema de la interpretación contractual procede recordar que el mismo se encuentra ausente en nuestra legislación. Sin embargo, desde el punto de vista doctrinal se ha dicho que:

*“Pese a que nuestro Código Civil no contiene reglas de interpretación de los contratos, cuando el Juez tiene que resolver un litigio que versa sobre los alcances de un convenio oscuro, ambiguo o incompleto, se verá obligado a interpretar o a completar el pacto. / La jurisprudencia nacional, sin embargo, ha enunciado diversas reglas de interpretación*

de los contratos. Mencionaremos algunas de ellas...1- **Cuando las cláusulas de un contrato sean dudosas, deben interpretarse en el sentido en que las propias partes le han dado ejecución** (Cas. No. 49 de 1943)...3- *No hay cosa que explique mejor los contratos, su objeto y condiciones, que los actos inmediatos y posteriores de los otorgantes. (Cas. De las 14:30 hrs. Del 15 de julio de 1943)...*<sup>14</sup>

La línea doctrinaria y jurisprudencial citada se ha mantenido, en el sentido de que la actuación de las partes constituye un medio que es no solamente válido, sino también el más acertado para determinar en un contrato cual es la voluntad de las partes. En ese sentido, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que<sup>15</sup>:

*“... la búsqueda de la voluntad real de las partes, constituye principio rector de la interpretación contractual. La vía primordial o básica para determinar esa voluntad está representada por la traslación textual. Si el sentido literal del contrato es claro y refleja sin lugar a dudas la intención de las partes, a ese tenor ha de estarse necesariamente. Así lo establece el viejo aforismo in claris non fit interpretatio. En consecuencia, resulta a todas luces improcedente que el sentido patente de las palabras empleadas en la estipulación sea sustituido por otro, producto de un esfuerzo por encontrar un significado diverso. Ello sólo es factible cuando el texto riña con la intención evidente de los contratantes puesta de manifiesto por diferentes vías. La otra posibilidad de abordar otras formas de interpretación, es cuando el enunciado contractual sea oscuro o contradictorio...”*

Ahora bien, sobre la forma en que las partes de los Convenios (Gobierno de la República y BCIE) definieron formalmente darle ejecución, mediante notas sin numeración de referencia del Despacho del Presidente de la República, del 31 de octubre de 2006 y del 28 de febrero de 2008, el señor Presidente de la República y el Ministro de la Presidencia comunicaron al Director del BCIE por Costa Rica que “...de conformidad a la cláusula I, Sección 2.5, Numeral 3, de dicho Convenio; solicito sea el Banco Centroamericano de Integración Económica el que contrate a los proveedores de bienes y servicios para esta asistencia técnica por el monto dispuesto”.

Dichas gestiones fueron atendidas por oficios Nos DIRCR-030/2006 del 31 de octubre de 2006 y DIRCR-012/2008 del 27 de febrero de 2008, del Director del BCIE por Costa Rica, en los que expresamente se indica que “...La Gerencia Regional en Costa Rica del BCIE, como contraparte de todos los asuntos relacionados con la cooperación acordada, contratará los proveedores de bienes y servicios que requiera el Beneficiario, para los programas aceptados, conforme a los planes estratégicos del Banco, para facilitar su ejecución. Asimismo, el Banco efectuará el pago en forma directa a los proveedores seleccionados conforme a los términos del Convenio indicado”. Participación de la Gerencia Regional que no fue posible acreditar por parte de este Órgano Contralor.

<sup>14</sup> BRENES CORDOBA Alberto. Tratado de los contratos. Editorial Juricentro, 1998, pp. 377. El destacado es nuestro.

<sup>15</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 134 de las 2:45 horas del 18 de diciembre de 1998.

De lo anterior se colige tanto por ser la voluntad de las partes del negocio (interpretación contractual), como por evidenciar cuál es la voluntad de quien en forma unilateral dispuso el acuerdo de donación, a saber, el Banco, que la cooperación no tenía una sola forma de ejecutarse, y de ahí que dependiendo de esa misma modalidad de ejecución el objeto de la donación podía variar (donación en líquido o donación en especie), al igual que el régimen jurídico que a ella resultara aplicable.

A mayor abundamiento, obsérvese que al ser la precitada sección 2.5.3 una copia expresa de la cláusula V, apartado C de las resoluciones que les dieron sustento, que como se dijo anteriormente contienen una redacción amplia, visto que debían ser implementadas en cinco ordenamientos diferentes, se requería necesariamente de previo a su ejecución, un comunicado del Gobierno beneficiario en donde se definiera la modalidad de desembolso que se utilizaría, al igual que una respuesta del BCIE, aceptando dicha modalidad.

Ello resulta de gran importancia, por cuanto no es sino hasta el momento del canje de notas, posterior a la rúbrica de los convenios entre la Presidencia de la República y el Banco Centroamericano de Integración Económica, en que quedó definida para el caso de Costa Rica la modalidad de desembolso; luego, no sería aceptable una interpretación que pretendiera sostener que desde la rúbrica de los convenios de donación nos encontramos ante recursos pertenecientes a la Hacienda Pública, dado que, como se ha expuesto, existía una definición previa todavía no adoptada que determinaría la naturaleza de los citados fondos.

La diferencia no es solamente un asunto de semántica jurídica, sino de claras implicaciones de frente a lo que fue la voluntad de las partes y las consecuencias que de ello resulten aplicables.

En efecto, si el desembolso se hubiera dispuesto directamente a las entidades gubernamentales, habríamos estado ante una donación en efectivo que habría requerido que los recursos ingresaran al Presupuesto de la República y luego se ejecutaran en observancia de toda la normativa que rige la ejecución de fondos públicos, entre ella, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la Ley de Contratación Administrativa.

Si se hubiera optado porque los recursos se mantuvieran en el BCIE y que éste actuara como mero agente pagador o que se transfiriera directamente a los beneficiarios, la donación igualmente habría sido en efectivo por el monto de la cooperación, si bien no se habría presupuestado pero su ejecución se habría tenido que haber hecho acorde con las regulaciones que para esos efectos rigen la ejecución con recursos públicos.

Más al haberse acordado entre las partes que el BCIE contrataría y en consecuencia pagaría directamente a los proveedores de los bienes y los servicios hasta agotar el límite económico o bien el plazo de la cooperación, nos enfrentamos a un caso en el cual las partes dispusieron la existencia de una donación en especie, en la cual el

objeto de cada Convenio no era una cooperación no reembolsable en efectivo de un millón de dólares, sino una cooperación no reembolsable en bienes y servicios de hasta por un millón de dólares.

En este último supuesto, el producto de la cooperación debería formar parte de la Hacienda Pública, cuando los bienes y servicios donados, una vez aceptados, pasaran a formar parte del patrimonio estatal.

Lo anterior no obsta para afirmar que igualmente el Gobierno de la República tenía sobre el monto de la cooperación no reembolsable una expectativa de derecho, que conllevaba de su parte la adopción de las medidas necesarias para la correcta ejecución de lo que a su parte correspondía.

Debe quedar claro que una vez definida la modalidad de desembolso, debían las partes acatar la decisión adoptada y compartida, respetando los roles que como organismo ejecutor el Ministerio de la Presidencia y como donante y contratante de las consultorías el BCIE, tenían en la ejecución del proyecto. Ello implica necesariamente, que una vez adoptado un mecanismo de ejecución, se les vedaba a las partes el adoptar definiciones o procedimientos propios de las otras opciones a que les facultaban la sección 2.5.3 de los convenios, máxime tomando en cuenta que de la definición adoptaba dependía en definitiva la naturaleza de los recursos y el régimen jurídico que a ellos regiría.

En virtud de que la modalidad de ejecución acordada entre el BCIE y el Ministerio de la Presidencia, fue la de una cooperación financiera no reembolsable en bienes y servicios de hasta un millón de dólares para cada convenio, los fondos aportados por ese Banco conservan su naturaleza de fondos públicos internacionales, razón por la cual no le aplica la normativa interna de nuestro país.

No obstante la naturaleza de los recursos aportados, persiste un interés público sobre los bienes y servicios donados al país, siendo el ente ejecutor depositario de la responsabilidad por el mejor uso y cumplimiento de los fines de la donación.

### **3.1.3. Formulación y aprobación de los proyectos que se financiaron con la cooperación financiera no reembolsable.**

En atención con lo indicado en las cláusulas V. CONDICIONES DE LA COOPERACIÓN, inciso C recién transcrita y VI. CONDICIONES ESPECIALES, inciso A.2, la Presidencia de la República presentó a consideración del BCIE dos proyectos que contienen los planes globales de inversión. Dichos proyectos son por su orden “Fortalecimiento del liderazgo y los procesos de toma de decisiones en la Presidencia de la República de Costa Rica” y “Gobernabilidad y reforma del Estado como herramientas para el desarrollo”, en los cuales se establece que las cooperaciones serían utilizadas esencialmente en la contratación de consultorías, salvedad hecha de un porcentaje de “gastos por asignar” para cada uno de los respectivos proyectos, dentro de los cuales podría utilizarse para la adquisición de mobiliario y equipo y otros gastos administrativos..

El proyecto denominado “Fortalecimiento del liderazgo y los procesos de toma de decisiones en la Presidencia de la República de Costa Rica” tiene como objetivo general “...fortalecer institucionalmente a la Presidencia de la República con el fin de que ésta vuelva a tener un liderazgo estratégico en la definición, dirección y ejecución de aquellas decisiones políticas necesarias para la buena marcha de la gestión gubernamental.”, el cual procura disponer de mecanismos que le brinden al Presidente y sus principales colaboradores, herramientas propicias e información adecuada para la toma de decisiones, así como mecanismos que contribuyan al seguimiento de las metas prioritarias del Gobierno. Este proyecto fue presentado al BCIE por el Ministerio de la Presidencia el 18 de octubre del 2006.<sup>16</sup>

Por su parte, el proyecto denominado “Gobernabilidad y reforma del Estado como herramientas para el desarrollo”, establece como objetivo general “...fortalecer institucionalmente a la Presidencia de la República, mejorar la gestión gubernamental y fortalecer las condiciones de gobernabilidad a partir del apoyo técnico y asesorías especializadas en siete áreas estratégicas: a) coordinación gubernamental, b) reforma legal y marco legislativo, c) comunicación para la rendición de cuentas, d) apertura de monopolios públicos y mercados estratégicos, e) gestión, organización y funcionamiento eficiente de la función pública, f) simplificación de los procesos en la gestión pública y g) apoyo técnico estratégico para la toma de decisiones.”. Según información suministrada por el Ministerio de la Presidencia, este proyecto fue remitido oportunamente al BCIE; no obstante, en esa remisión no medió nota.

En el estudio realizado se determinó que en los citados proyectos no establecieron las metas, los indicadores de gestión y los objetivos específicos son poco precisos y claros, aspectos que son indispensables para una posterior evaluación de resultados y la medición de impacto de esos proyectos, asunto que se detalla en el punto 3.3 de este informe.

### **3.2. Sobre el rol desempeñado por el Ministerio de la Presidencia para la ejecución de los proyectos.**

Conforme se señala en los convenios de cooperación financiera no reembolsable, firmados entre el Gobierno de la República y el BCIE, el Ministerio de la Presidencia fue designado como organismo ejecutor de los proyectos a desarrollar con esos fondos.

En ese sentido, el estudio efectuado por esta Contraloría General permitió conocer que el Ministerio de la Presidencia, en su rol de organismo ejecutor de la cooperación financiera, tuvo un papel decisivo en el proceso de determinación de requerimientos institucionales, recomendación de consultores, control de productos e informes que generaron las consultorías y el pago de los servicios, por lo que en un correcto proceder de la Administración, era absolutamente necesario y obligatorio que, al

<sup>16</sup> Oficio No. DG-SC-1040-2006 del 18 d octubre del 2006

estar en juego el cumplimiento del fin público, ese Ministerio sujetara sus actuaciones a los principios contenidos en el artículo 11 de la Constitución Política, Ley General de la Administración Pública, No. 6227, Ley General de Control Interno, No. 8292 y Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, No. 8422.

En virtud de lo anterior resultaba de vital importancia que ese Ministerio creara a lo interno, una estructura funcional responsable que coadyuvara en el logro de los objetivos propuestos en los proyectos. Para tales efectos, debían asignarse los recursos humanos y financieros que fueran necesarios a efectos de asegurar la eficiencia y efectividad en la ejecución de las actividades, supervisión de éstas, evaluación y rendición de cuentas.

No obstante las exigencias previstas para ese Ministerio, esta Contraloría General determinó que producto de la carencia de la estructura funcional citada, el Ministerio de la Presidencia presentó en su gestión, una serie de debilidades que no le permitió contar con un mecanismo oportuno para la evaluación de resultados y rendición de cuentas, al que está sometido, en sentido amplio, la Administración Pública. Dichas debilidades se exponen seguidamente.

### **3.2.1. Sobre la designación de responsables para cada proyecto y el procedimiento para la definición de los requerimientos de las consultorías contratadas**

Los proyectos que fueron presentados por el Gobierno de Costa Rica ante el BCIE, fueron desarrollados, como ya se indicó en este informe, a nivel de diferentes componentes o áreas de acción estratégica, siendo que para el primero de ellos (Fortalecimiento del liderazgo y los procesos de toma de decisiones en la Presidencia de la República de Costa Rica) se designó como responsables de los componentes que lo conformaban a los Ministros de la Presidencia, de Coordinación Interinstitucional y a la Segunda Vicepresidencia de la República, mientras que para el segundo proyecto (Gobernabilidad y reforma del Estado como herramientas para el desarrollo), no se asignaron responsables para cada una de las áreas que lo componen, aunque, según indicó el Ministro de la Presidencia, cada consultor siempre estuvo bajo la supervisión de un jerarca o funcionario competente.<sup>17</sup>

Al respecto, se determinó que ese Ministerio no definió formal y claramente, las funciones que cada uno de esos funcionarios debían desarrollar en cumplimiento de la designación realizada, lo cual refleja informalidad de su parte para la asignación de tareas a los encargados de los componentes y áreas de acción estratégica, y constituye además una limitante para el establecimiento de responsabilidades a esos funcionarios ante un eventual incumplimiento de las funciones encomendadas y/o de los objetivos establecidos en el componente correspondiente.

<sup>17</sup> Oficio DMP-673-08 del 26 de setiembre de 2008, suscrito por el Lic. Rodrigo Arias Sánchez, Ministro de la Presidencia, remitiendo nota No. DG-SC-1584-2008, firmada por la señora María Salomé Casoria Cordero, Directora General del Ministerio de la Presidencia.

Igual situación se presentó con el procedimiento seguido por ese Ministerio para la determinación de los requerimientos de las consultorías a contratar, ya que se determinó que dicho procedimiento no fue definido formalmente, aún cuando por la importancia que esa labor implicaba en todo el proceso de selección de los posibles consultores, ameritaba que fuese debidamente formalizado y respaldado.

Al respecto, el Ministro de la Presidencia, en el oficio No. DMP-673-08, informó a este órgano contralor que los requerimientos de consultorías se establecieron *“...sobre la base del convenio firmado y de los objetivos de los programas aprobados por el BCIE como objetivo del convenio.”* y que *“La determinación específica correspondió a cada responsable de componente del primer programa y a los titulares de los Despachos u oficinas que requirieron una consultoría concreta, al amparo de tales convenios, para el segundo programa.”* Sobre el particular, también comunicó que los Despachos u oficinas involucradas en la determinación de los requerimientos de consultorías fueron los Despachos del Presidente de la República, del Ministro de la Presidencia, del Ministro de Planificación (en este caso únicamente para el primer proyecto), del Ministro de Coordinación Institucional, del Viceministro de la Presidencia y la Oficina de la Directora General Administrativa y que la definición de esos requerimientos se realizó mediante reuniones de trabajo entre los jefes, con la participación de los titulares de cada Despacho o de un funcionario representante, en el caso del Despacho Presidencial.

No obstante lo anterior, no se suministró a esta Contraloría General, documentación formal que respalde el proceso seguido para la definición y justificación de los citados requerimientos o necesidades de las diferentes unidades del Ministerio; razón por la cual no se obtuvo evidencia suficiente y pertinente, que brindara información certera de que la definición de las consultorías requeridas al BCIE, hubiera respondido a un proceso técnico dentro del Ministerio y que obedecía a una necesidad formal y efectivamente documentada, que permitiera garantizar el logro de los objetivos propuestos en los respectivos proyectos y por ende el cumplimiento del fin público, y, posteriormente, una rendición de cuentas y evaluación de resultados efectiva.

Es importante mencionar que un procedimiento formal para el establecimiento de requerimientos y por ende de las consultorías a contratar debe contemplar al menos, quiénes son los participantes en ese procedimiento, qué funciones les corresponde a cada uno de ellos y cuáles son los aspectos a tomar en cuenta para poder determinar si efectivamente se estaba ante la necesidad y la posibilidad de contratar esos servicios a través de una consultoría, de forma tal que le permita al Ministerio contar con un mecanismo de control para asegurar, de previo a su negociación, que efectivamente ésta vendría a cubrir una necesidad que no podía ser satisfecha con los recursos humanos de la institución y que cumple con las características propias de una consultoría o una asesoría en los términos del artículo primero del Reglamento de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública<sup>18</sup>, es decir, que lo contratado no corresponde a una actividad ordinaria propia de la institución.

---

<sup>18</sup> Decreto Ejecutivo No. 32333-MP-J, publicado en Alcance 11 a La Gaceta No. 82 del 29 de abril de 2005.

Sobre este último punto esta Contraloría General se ha manifestado en diferentes oportunidades, en relación con el tema de contratación de servicios profesionales y consultorías y los criterios que deben ser tomados en cuenta al momento de valorar los eventuales requerimientos institucionales para su contratación; señalando que la negociación de consultorías y honorarios, por su naturaleza y fines, debe estar referida a un objeto que no implique relación de subordinación jurídica laboral, por lo que no es procedente que se lleven a cabo contrataciones para cubrir necesidades, que sean continuas y permanentes, ya que corresponde atenderlas mediante el establecimiento de una relación de empleo público.

En el caso de las contrataciones realizadas con fondos del BCIE, debemos señalar que conforme el estudio realizado, algunas de las consultorías contratadas, podrían presentar la característica de corresponder a trabajos ordinarios del Ministerio de la Presidencia y que por tanto no reúnen los requisitos exigidos para calificar como tales, más aún cuando no fue justificada formalmente su necesidad, aspecto que está siendo objeto de estudio más profundo por parte de esta Contraloría General.

### **3.2.2. Sobre el procedimiento para la selección de los consultores y presentación de los denominados “términos de referencia.”**

El Ministerio de la Presidencia, ante consulta realizada por este órgano contralor, informó<sup>19</sup> que para la selección de los consultores se consideró, entre otros, la capacidad de cada eventual consultor, su coincidencia con el proyecto país, su disposición, pericia, capacidad y trayectoria profesional, información que coincide con lo indicado por el Ministro de la Presidencia en la comparecencia que hizo ante la Comisión de Control del Ingreso y del Gasto Público de la Asamblea Legislativa.<sup>20</sup>

Los diferentes despachos u oficinas de ese Ministerio, que formulaban los requerimientos, así como los temas de las consultorías que era necesario contratar para solventar esas demandas, contactaban en forma personal a los posibles consultores, conversaron con ellos, les explicaron lo que se requería, el producto que se esperaba y les solicitaron la elaboración de los denominados “términos de referencia”<sup>21</sup>, documentos que en realidad vienen siendo una oferta de servicios y no lo que técnicamente se conoce como tal<sup>22</sup>.

En el análisis efectuado se evidenció que el Ministerio de la Presidencia no estableció formalmente los perfiles idóneos (exigencias mínimas) que debían reunir los consultores a recomendar al BCIE; así como tampoco estableció un sistema formal de selección de consultores que respaldara y evidenciara que el

<sup>19</sup> Ver oficio Nro. DMP-673-2008 del 26 de setiembre del 2008 suscrito por Lic. Rodrigo Arias.

<sup>20</sup> Acta de sesión extraordinaria No. 15, celebrada por la Comisión de Ingreso y Gasto de la Asamblea Legislativa, 7 de agosto de 2008.

<sup>21</sup> Según entrevistas realizadas a diferentes consultores y al Viceministro de la Presidencia.

<sup>22</sup> Los términos de referencia constituyen el documento que define, en forma ordenada y sistemática, los objetivos y propósitos de un proyecto, los elementos que se requieren conocer para su evaluación, ejecución, administración y el procedimiento con el cual se obtienen dichos elementos; es decir, constituye el documento que contiene las especificaciones técnicas de como ejecutar un determinado estudio o trabajo, así como el objetivo general y los objetivos específicos, tiempo disponible, requisitos técnicos de los profesionales que han de participar y tiempos mínimos que deben dedicar al estudio o trabajo; resultados esperados, contenidos de los informes.

profesional a recomendar se ajustaba a las exigencias derivadas del requerimiento formulado por la respectiva unidad administrativa y que reuniera las aptitudes y actitudes necesarias para brindar la consultoría requerida, actividad medular para asegurarse el mejor uso de la donación de bienes y servicios, responsabilidad que como ha sido acreditado, ostentaba el Ministerio de la Presidencia, con el propósito de garantizarse el mejor resultado de la donación para efectos de la recepción final de productos a integrarse a la Hacienda Pública, elemento que se considera relevante en esa cooperación, dado que el originado de la necesidad era el propio Ministerio de la Presidencia.

En criterio de esta Contraloría General, el Ministerio de la Presidencia, de previo a recomendar al BCIE el profesional para brindar una determinada consultoría, estaba en la obligación de definir el perfil que debía reunir el posible consultor, para lo cual se estima pertinente la definición de un procedimiento donde se establecieran en forma clara y precisa, los criterios a seguir para proceder a tal escogencia; con el fin de asegurarse que el profesional seleccionado estaba en la capacidad de atender en forma satisfactoria el objeto contractual. Este es un aspecto importante, dado que no estamos frente a la recepción de bienes y servicios aportados por el donante, sino precisamente frente a la satisfacción de bienes y servicios definidos y establecidos por la propia Administración, desplegando ésta una parte importante de la actividad contractual.

Aunado a ello, tampoco se suministró evidencia documental, que respaldara los diferentes procesos de selección y las recomendaciones de los consultores, de forma tal que se pudiera tener certeza que el consultor propuesto ante el BCIE, fue efectivamente evaluado bajo los parámetros que ese Ministerio indicó que utilizó como factores a considerar (capacidad, objetividad, idoneidad, entre otros), por lo que no existe la posibilidad de contrastar si efectivamente la selección produjo el mejor resultado posible.

Por otra parte, respecto de los denominados “términos de referencia” (que en realidad eran ofertas de servicios) que presentaron los consultores, debemos señalar que en la evaluación realizada por esta Contraloría General se determinó que si bien indican el objetivo de la contratación, en su mayoría, no definen claramente cuáles eran los productos tangibles e intangibles que se esperaban del consultor, fechas exactas de entrega de esos productos, forma específica en que se esperaba el consultor brindara sus servicios, condiciones de recursos físicos y financieros que el consultor debía suplir y las que el Ministerio debía proveerle para el desarrollo de su trabajo, de forma tal que permitiera garantizar el cumplimiento del fin público de la consultoría, así como una rendición de cuentas efectiva y evaluación de resultados.

Especial mención merece la determinación del monto a pagar al consultor, que en el caso que se analiza, fue una negociación entre partes, sin que se haya suministrado evidencia formal a esta Contraloría General de que el Ministerio de la Presidencia u otra dependencia gubernamental, hubiese elaborado consultas para determinar el precio justo de mercado de los servicios que se pretendían contratar. Lo anterior independientemente de que, una vez que se enviaban los denominados “términos

de referencia” del consultor sugerido al BCIE, ese organismo, según lo indicado, utilizaba su propio mecanismo para determinar si el precio a cobrar era adecuado o no, y que en la práctica no se generó, por parte del BCIE, ninguna objeción al proceso de contratación.<sup>23</sup>

Es necesario reiterar que existe una responsabilidad primaria del Ministerio de la Presidencia en procurar el cumplimiento del fin público al cual están destinados los recursos, por lo cual debía garantizarse, por los medios pertinentes, que el consultor recomendado efectivamente proporcionara el producto requerido a un costo razonable para el país y que era expresa responsabilidad del Ministerio de la Presidencia, asegurarse la mejor optimización en el uso de la citada donación.

### **3.2.3. Sobre el inicio de los servicios, el control del objeto contratado y el pago a los consultores.**

De acuerdo con el procedimiento descrito en el citado oficio No. DMP-673-08 remitido por el Ministro de la Presidencia, una vez determinado el posible consultor, ese Ministerio enviaba al BCIE los denominados “términos de referencia” (oferta de servicios) con su recomendación, el cual, según lo expuesto por ese organismo, procedía a revisar la idoneidad formal y consistencia de los documentos presentados por el Ministerio, así como el monto y plazo de los términos; tramitaba la solicitud de contratación planteada y posteriormente emitía un documento formal de respuesta a ese Ministerio, avalando tal contratación, por lo que es a partir de esa aprobación que se podría iniciar la consultoría respectiva, proceso que en todo caso no fue factible verificar por parte de esta Contraloría General, dada la naturaleza jurídica del BCIE, por lo que no es posible contrastar con otros procedimientos de auditoría, la certeza de esa actividad<sup>24</sup>.

No obstante lo anterior, según verificación efectuada por esta Contraloría General, para un 93% de los proveedores de bienes y servicios (servicios de consultoría y adquisición de bienes y servicios) el Ministerio de la Presidencia solicitó que la primera o segunda contratación de esos proveedores o las prórrogas a la contratación de esos consultores, se efectuara a partir de fechas anteriores a la solicitud tramitada por ese Ministerio, es decir, en forma retroactiva, lo que hace suponer a este órgano contralor que los consultores iniciaron sus funciones de previo a que ese Ministerio enviara al BCIE el oficio mediante el cual recomendaba la respectiva contratación o prórroga (Ver anexo único). Al respecto, el Ministro de la Presidencia, en la conferencia final de presentación de este informe, indicó que dadas las importantes necesidades que tenía ese Ministerio de contar con los servicios de los profesionales contratados, por la coyuntura en que se encontraba el país (asuntos relacionados con el TLC con EEUU, entre otros) fue que dichos profesionales, en algunos casos, empezaron a ofrecer sus servicios sin contar con

<sup>23</sup> En oficio Nro. DIRCR-053/2008 del 3 de setiembre del 2008 el BCIE indica que “Los montos convenidos se comparan con los tabuladores de referencia que existen en el Banco. Dichos tabuladores se actualizan cada semestre. Se comparan con los de otras instituciones, así como con índices de costo de vida, desarraigo y paridad de monedas y en general, con información que corrobore que dichos montos se encuentran dentro de los parámetros de mercado.

<sup>24</sup> Nota No. DIRCR-053-2008 del 3 de setiembre de 2008, preparada por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

la aprobación del BCIE, expuso en todo caso a la Administración de una eventual responsabilidad extracontractual por actividades iniciadas sin aprobación previa del BCIE.

Esta práctica evidencia que el Ministerio de la Presidencia no se apegó al modelo de ejecución que había sido definido con el BCIE, puesto que gestionó el inicio de la ejecución de las consultorías antes de que ese Banco realizara tal contratación. Asimismo, el Banco avaló tales actuaciones, por cuanto realizó los respectivos pagos por los periodos solicitados por el Ministerio de la Presidencia; aún cuando se apartara del modelo de ejecución acordado entre las partes, sin que se evidenciara gestión alguna de ese Banco para exigir a ese Ministerio la observancia a lo pactado. Situación similar se presentó en el trámite de las prórrogas de los contratos de algunas consultorías, en las cuales los consultores iniciaron sus funciones sin la aprobación respectiva del Banco, contrataciones que en muchos de los casos no fue avalada formalmente por ese organismo internacional.

Por otra parte, los denominados “términos de referencia”, establecían que los consultores una vez que iniciaban sus funciones debían presentar informes mensuales de sus labores. Dichos informes eran entregados a cada coordinador o responsable del componente o área de acción estratégica con los que se relacionaba el consultor, según correspondiera, quienes plasmaban un visto bueno en el informe manifestando su conformidad con él y con los productos que en ellos se indicaban que habían sido preparados durante el período de que se trataba, para luego hacerlos llegar de manera informal, sin que mediara un oficio, a la Dirección General del Ministerio de la Presidencia. Posteriormente, ese Ministerio mediante oficio suscrito por el Ministro de la Presidencia, remitía dichos informes junto con las facturas respectivas al BCIE, solicitando el pago correspondiente y manifestando su satisfacción con los productos recibidos.

No obstante, la existencia de esos informes, no se evidenció que el Ministerio de la Presidencia haya establecido formalmente, un procedimiento para la verificación y comprobación de que los consultores estuvieran cumpliendo con las obligaciones pactadas, el cual fuera de acatamiento de todos aquellos funcionarios que tenían la responsabilidad del seguimiento y control de las consultorías.

Un procedimiento como el indicado debe contemplar todas aquellas actividades que sean necesarias para verificar que efectivamente el consultor está prestando sus servicios conforme lo pactado y se está atendiendo los requerimientos detectados. Algunas de esas actividades pueden ser, por ejemplo, reuniones periódicas con el consultor, emisión de informes parciales de quienes tienen a cargo el seguimiento de la consultoría, revisión formal y con parámetros previamente definidos de los informes de los consultores, visitas de campo, entre otras. Además, ese procedimiento debe contemplar que se debe dejar evidencia de su cumplimiento por parte de quienes tengan la responsabilidad de aplicarlo, para todos y cada una de las actividades que señale.

Respecto de los informes mensuales preparados por los citados consultores, se constató que incluyen básicamente información cualitativa, además de ser escuetos, limitándose a relatar las actividades realizadas, sin mayor abundamiento y sin brindar elementos que permitan medir el cumplimiento de los objetivos de la respectiva

consultoría, no permitiendo determinar claramente si en efecto el profesional cumplió las actividades a que hace referencia, toda vez que no hay evidencia documental que respalde tales actividades. También, algunos de los informes indican que se presentaron productos adicionales durante el desarrollo de la consultoría, los cuales no se adjuntan ni se especifica dónde localizarlos y lo que es más importante, no presentan claramente una aprobación formal de parte de quién los recibió y analizó, ya que en la mayoría de los casos, únicamente se plasmó una firma como visto bueno, la cual no se distingue de quién es ni indica la fecha de cuando se rubricó; además que algunos de los informes presentados no indican el nombre de quién lo preparó, ni fecha de elaboración y no señalan a quién son dirigidos.

Un aspecto importante a recalcar se refiere a que precisamente al ser los informes que presentaban los consultores la base que utiliza el Ministerio de la Presidencia para solicitar la cancelación del pago mensual por los servicios prestados, con más razón resulta significativo que se hubiese definido desde el principio de las contrataciones, un formato de informe estándar y completo que permitiera efectivamente la comprobación de los servicios brindados por los consultores. Ese formato, debía contener, al menos: nombre del consultor, fecha, período que cubre, principales resultados y productos tangibles e intangibles asociados a esos resultados, descripción de actividades adicionales realizadas, con indicación de la fecha y un acápite dónde se especifique quién recibe el informe y la fecha de recepción.

De igual forma, por el lado de quién recibe el informe, deben crearse los mecanismos necesarios que faciliten la revisión y evaluación de los informes presentados por los consultores, dejando clara evidencia de cuándo se recibieron y analizaron los informes, quién los analizó, los aspectos específicos que se examinaron y la fecha de la revisión.

Para aquellos casos en que por razones estratégicas y de conveniencia, se considera que los productos generados y los informes presentados son de uso restringido, deben establecerse los mecanismos y políticas necesarias para que ese tipo de productos e informes sean archivados y clasificados como de acceso restringido. En ese sentido, debe recordarse que el concepto de uso restringido, no es de aplicación irrestricta y en su lugar debe ser utilizado de forma excepcional y sobre materias específicas, de manera que no violente los principios contenidos en el artículo 11 constitucional<sup>25</sup>.

Las actuaciones del Ministerio de la Presidencia en el tema que se expone no estuvieron en apego a lo establecido en la norma No. 4.13 del Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, que dicta que las operaciones de la organización deben ser sometidas a revisiones de control en puntos específicos de su procesamiento, que permitan detectar y corregir oportunamente cualquier desviación con respecto a lo planeado. Además, no permite evidenciar tampoco el cumplimiento de la norma 4.3 referida a la supervisión constante que los puestos de jefatura deben ejercer

<sup>25</sup> Sala Constitucional Voto N° 2120-2003 de 13:30 hrs. de 14 de marzo de 2003.

sobre el desarrollo de los procesos, transacciones y operaciones en una institución, con el fin de asegurar que las labores se realicen de conformidad con la normativa y las disposiciones internas y externas vigentes.

### **3.2.4. Sobre el sistema de información y control establecido en el Ministerio de la Presidencia.**

La gestión administrativa de todo proyecto o programa debe estar apoyada en un adecuado y eficiente sistema de información y control, que le permita a los responsables del proyecto contar oportunamente con información cierta, suficiente, pertinente y confiable, así como disponer de las herramientas necesarias para el establecimiento de adecuados mecanismos de planificación, control y toma de decisiones.

Al respecto, esta Contraloría General determinó que, en el caso de las contrataciones hechas al amparo de los fondos no reembolsables del BCIE, el Ministerio de la Presidencia no estableció un sistema de información y control que cumpliera con las características indicadas, acorde con las necesidades institucionales, el cual facilitara la integración de las operaciones y actividades realizadas durante la ejecución, seguimiento y control de los proyectos ejecutados; dado que se evidenció la carencia de información referida a las contrataciones de los consultores en general, tal como nombres, objeto de la contratación, honorarios pactados, plazos de ejecución, los productos esperados de esas contrataciones, las fechas en que se debían entregar dichos productos, así como toda la información relativa a los oficios y fechas en que se presentaron los “términos de referencia” al BCIE, los oficios de envío de solicitud de pagos mensuales y los de ampliación de las contrataciones, además de todas las respuestas que se generaron por parte de ese organismo.

Ejemplo de lo anterior es precisamente que ese Ministerio, ante varias de las consultas hechas por esta Contraloría General, debió a su vez, remitir las solicitudes de información al BCIE para que fuera ese organismo quien les facilitara los datos que se estaban solicitando. Además, que ese Ministerio elaboró las denominadas “fichas técnicas de los consultores” que contenían parte de la información indicada, una vez finalizado el primer proyecto y estando en ejecución el segundo (agosto de 2008), producto de las constantes solicitudes de información de que estaba siendo objeto por parte de diferentes instancias interesadas en el caso de las contrataciones.

Asimismo, parte importante de todo sistema de información es, sin duda alguna, la generación de informes, para lo cual, en el caso que nos ocupa, se determinó que en los convenios pactados con el BCIE, se establece que el Ministerio de la Presidencia debía presentar informes trimestrales de la utilización de los recursos y una liquidación de gastos a la Gerencia Regional del BCIE en nuestro país, no obstante no se estableció en esos documentos ni en ninguno otro adicional, la forma en que se debían elaborar esos informes, qué tipo de información debían contener, quién era el responsable directo de su elaboración y ante cuál unidad del BCIE debían presentarse.

Igualmente, se evidenciaron debilidades en el contenido de los citados informes, por cuanto los resultados consignados en ellos son básicamente cualitativos, limitándose a relatar las actividades realizadas en cada componente, sin mayor abundamiento y sin brindar elementos que permitan medir el cumplimiento de los objetivos propuestos y el grado de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos, sin efectuar un análisis del avance del proyecto; por lo cual, no constituyeron, a juicio de esta Contraloría General, una herramienta para la toma de decisiones, a fin de promover una adecuada gestión institucional.

Finalmente, relacionado de igual forma con el sistema información, se evidenciaron inadecuados mecanismos de archivo y custodia de la información generada en la ejecución de los proyectos en estudio, toda vez que los expedientes que se mantienen en ese Ministerio, respecto de las contrataciones realizadas se encuentran incompletos y no están debidamente foliados.

Lo expuesto evidencia inobservancia de lo preceptuado en la Ley General de Control Interno, No. 8292<sup>26</sup> y de las normas Nos. 1.3, 4.3, 4.13 y 5.6 del Manual de normas generales de control interno, que establecen que los sistemas de información y comunicación existentes en la institución deben permitir la generación, captura, procesamiento y transmisión de información relevante sobre las actividades institucionales y los eventos internos y externos que pueden afectar su desempeño; que las operaciones de la organización deben ser sometidas a revisiones de control en puntos específicos de su procesamiento, a fin de detectar y corregir oportunamente cualquier desviación con respecto a lo planeado; siendo importante a su vez la implantación y aplicación de políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico, incluyendo los informes y registros contables, administrativos y de gestión con sus fuentes de sustento.

Todo lo expuesto en los apartes del 3.2.1 al 3.2.4 de este informe, evidencia que el accionar de ese Ministerio de la Presidencia en torno a las consultorías, no se ajustó del todo a los principios fundamentales establecidos en el ordenamiento jurídico, orientados a la transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados, que deben ser de observación obligatoria por parte de los funcionarios públicos, de forma tal que los actos y decisiones que adopten en el ejercicio de sus cargos sean debidamente motivados y puedan ser evaluados por los órganos de control, prensa, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

En ese sentido, debemos recordar que el principio de transparencia procura garantizar a los administrados el derecho de saber o conocer los pormenores de la función o conducta administrativa, es decir de estar informados de sus motivos y acceder los expedientes como una forma de control permanente e independiente de un procedimiento administrativo y el de rendición de cuentas ha sido definido como “la obligación a cargo de todo titular de competencias públicas de actuar apegado al ordenamiento jurídico, de ejercer en forma ética, económica, eficaz y eficiente sus

---

<sup>26</sup> Artículo Nro 16.

competencias y de generar y proporcionar la información necesaria y suficiente para que su actividad sea evaluada. Este concepto implica paralelamente la obligación, a cargo de terceros, de evaluar los resultados de dicha gestión, tomando en cuenta tanto el respeto de las disposiciones normativas aplicables como el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos (preferiblemente en el instrumento en que se le asignan los recursos presupuestarios para cumplir con sus funciones) con la consecuente responsabilidad en caso de incumplimiento.”<sup>27</sup>

Asimismo, es claro para esta Contraloría General que el Ministerio de la Presidencia, conforme el rol desempeñado en la administración, control y seguimiento de las consultorías contratadas, lleva implícita una función de tutela en cuanto le correspondía velar por la correcta inversión de los recursos donados (bienes y servicios) y por mediar un interés público en su adecuada gestión y utilización, razón por la cual debía establecer todos los mecanismos que le permitieran asegurar la medición del cumplimiento del fin público al cual estaban orientados los recursos aportados por el BCIE, tal y como lo persigue el concepto propio de un adecuado sistema de control interno<sup>28</sup>.

Sin embargo, se determinó que las actuaciones evidenciadas en el presente estudio provocaron un importante debilitamiento en el sistema de control interno utilizado por el Ministerio de la Presidencia, situación que roza con los citados principios de transparencia y rendición de cuentas y a su vez no permite una adecuada medición de los resultados obtenidos de la aplicación de los proyectos financiados con las cooperaciones financieras no reembolsables, objeto de análisis, y por ende de la determinación del impacto y la contribución en el desarrollo de nuestro país.

Debe recordarse que de conformidad con lo que establece la Ley General de Control Interno No. 8292<sup>29</sup> existe una obligatoriedad de los órganos sujetos a esta Ley de disponer de sistemas de control interno razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones, con el objeto proteger y conservar el patrimonio público (que como se indicó anteriormente eran los bienes y servicios donados), contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Por último, a criterio de este Órgano Contralor, el accionar del Ministerio de la Presidencia en el tema que nos ocupa, no se ajustó a los principios que deben seguir quienes ejercen cargos de la función pública, según así lo establece el

---

<sup>27</sup> Saborio Valverde Rodolfo. Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y propuesta de sistematización, San José, Costa Rica, 2003, p.18).

<sup>28</sup> Ley General de Control Interno No. 8292 Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos.

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

<sup>29</sup> Al respecto ver artículos 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y siguientes de la Ley General de Control Interno No. 8292.

decreto ejecutivo Nro. 33146 del 24 de mayo de 2006, al establecer como principios orientadores de la función pública, la rendición de cuentas y la transparencia, a fin de ser tan abiertos como sea posible sobre las acciones y decisiones que realicen en ejercicio del cargo, siendo exigido que los funcionarios públicos motiven adecuadamente sus decisiones.

### **3.3. Evaluación de resultados de los proyectos financiados con la cooperación financiera no reembolsable.**

Todo desarrollo de un proyecto, conlleva y es de suma relevancia la medición del impacto que el mismo produce en diferentes ámbitos, ya sea socioeconómico, sociocultural, psicosocial y político.

Para lograr lo anterior, es necesario que desde su concepción ese proyecto responda a una planificación estratégica, que los objetivos del mismo sean planteados de una forma clara y medible y que como parte del proyecto se haya establecido un sistema de seguimiento y control, que contemple la medición del cumplimiento de esos objetivos y del proyecto como un todo, además del establecimiento de los medios apropiados para verificar y evaluar en forma periódica su ejecución.

En ese sentido, para el cumplimiento de todo lo anterior, el responsable del proyecto deben considerar la fijación de criterios para la evaluación de los objetivos o metas que se establece en el proyecto, el establecimiento de indicadores de gestión, la generación periódica, oportuna y confiable de información contable, financiera, administrativa y técnica y la creación de un sistema de evaluación de lo ejecutado, que consiste en comparar los hechos determinados, con los criterios establecidos en relación con el objetivo o meta planeada. Es muy importante que identificadas las desviaciones se proceda a analizar las causas que las motivaron y sus efectos, y con base en ellos, se establezca por escrito las responsabilidades y las sanciones correspondientes o se corrijan los criterios establecidos en el planeamiento y la programación, cuando se amerite.

Al respecto, el estudio realizado sobre los proyectos financiados con los fondos no reembolsables del BCIE permitió conocer que el Ministerio de la Presidencia no realizó evaluaciones formales del cumplimiento de los objetivos y alcances de los proyectos, en virtud de que careció de un plan de acción que permitiera operativizar cada uno de los proyectos, a partir de un desglose analítico y cuantitativo de las metas y acciones, establecimiento de indicadores de gestión (eficiencia, eficacia, cumplimiento y evaluación), número de consultores a contratar, perfiles requeridos, entre otros, pero asociados a cada uno de los objetivos específicos de cada uno de los proyectos, de forma tal que se pudiera establecer el alcance de las metas definidas y en consecuencia contar con un instrumento que permitiera el seguimiento y control de los proyectos, a efecto de medir el logro de objetivos y corregir las desviaciones que se pudieron presentar en su desarrollo.

También es importante resaltar que la terminología empleada en la definición de los objetivos específicos de los proyectos, son poco precisos y claros, en razón de que

se utilizaron términos ambiguos, como por ejemplo: “Mejorar y ampliar la comunicación”, “Creación de mecanismos de coordinación”, “Robustecer la capacidad de la Presidencia”, “Favorecer la coordinación” o “Contribuir en la definición de acciones”, los cuales a todas luces, impiden establecer con precisión el alcance que se pretende lograr con los proyectos, por lo que de igual forma no facilitan la medición de sus resultados

Es por todo lo anterior que llama la atención de esta Contraloría General que el Ministerio de la Presidencia presente un informe de terminación del primer proyecto en el cual se afirme que los objetivos planteados en él se cumplieron, aún cuando no hubo, como ya se dijo, una definición ni de indicadores de gestión, ni se establecieron claramente las metas en términos cuantitativos y cualitativos, que permitieran la medición en el alcance de los objetivos propuestos. En el aparte No. 3.2.5 de este informe se amplía sobre este tema de informes.

En el marco de lo señalado, se debe tener presente que el artículo 11 constitucional, en su segundo párrafo dispone “...que la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.”. Por consiguiente, dado el acentuado interés público que rodea el manejo de los recursos en examen, independientemente de su origen y naturaleza, la evaluación del resultado final de cada uno de los proyectos financiados con recursos de la cooperación financiera no reembolsable, es una obligación que a la fecha de este informe no se ha cumplido.

Ahora bien específicamente en cuanto al papel que le correspondía al BCIE en la supervisión de los resultados de los proyectos, se tiene que la Cláusula III de los Convenios firmados, establecía, como obligaciones del Ministerio de la Presidencia: “c) *Facilitar al BCIE la supervisión de los trabajos y la documentación administrativa, técnica y contable relacionada con el proyecto, programa o destino para su eventual evaluación*”; es decir que implícitamente se estaba acordando que ese Banco podía supervisar los trabajos y toda la documentación técnica y contable de los proyectos, sin embargo, la única evidencia sobre evaluación de resultados por parte del BCIE que se facilitó a esta Contraloría General sobre, está referida a un informe final preparado por ese organismo sobre el primer proyecto, el cual es prácticamente una copia del informe final del Ministerio de la Presidencia (con excepción de que presentan datos sobre la ejecución financiera del proyecto) y por lo tanto adolece de las mismas deficiencias comentadas para el primero de esos informes.

Finalmente, debe tenerse presente que el MIDEPLAN emitió en febrero del 2008 el documento denominado Instrumento ACI-I “*Guía para la Formulación de Proyectos con Cooperación Técnica y Financiera Internacional No Reembolsable*”<sup>30</sup> el cual debe ser tomado en cuenta, a partir de su oficialización, para la formulación de todo proyecto que se pretenda llevar a cabo, bajo cualquier concepto de cooperación

---

<sup>30</sup> Instrumento ACI-I Guía para la Formulación de Proyectos con Cooperación Técnica y Financiera Internacional No Reembolsable, 2008.

internacional, que se gestione de manera oficiosa por cualquier institución del Gobierno Central

El citado Instrumento, entre otras cosas, considera fundamental que los proyectos contengan un capítulo de aspectos medulares, que incluya asuntos tales como el nombre que identifique el proyecto, los antecedentes y la justificación, los objetivos general y específicos y las metas, éstas últimas como la forma de operativizar los objetivos específicos, por lo que deben caracterizarse por ser cuantificables y factibles de verificación.

Además ese Instrumento señala como otros temas importantes a ser considerados en todo proyecto, que se deben establecer dentro de la organización creada para su ejecución, los mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación, lo cual implica la definición de criterios, parámetros e indicadores de línea base que sirvan para ir valorando y ajustando el proceso de ejecución y para hacer las evaluaciones del proyecto.

En virtud de las eventuales implicaciones de los hallazgos descritos en los puntos 3.2 y 3.3 de este documento, este Órgano Contralor está valorando lo referente a eventuales responsabilidades que puedan originarse producto de este estudio de fiscalización.

#### **3.4. Sobre el rol desempeñado por el BCIE en la ejecución de estas cooperaciones financieras**

Respecto al rol desempeñado por el BCIE, éste debió ejercer el papel que se encontraba previsto desde que se adoptaron las Resoluciones del Directorio, y luego formalizado con los Convenios y las cartas de implementación cursadas entre el Ministro de la Presidencia y el Director del Banco por Costa Rica, en donde se definió que ese Banco era quien iba a contratar y pagar directamente a los proveedores de bienes y servicios.

Sin embargo, conforme información suministrada por el BCIE ese organismo no elaboró contratos con los consultores, aspecto que si bien no era requisito para la eficacia contractual, hubiera sido útil para garantizar las actuaciones de las partes, ante un eventual incumplimiento del consultor. Al respecto, llama la atención a este órgano contralor que no obstante lo señalado por el BCIE, el señor Alfredo Ortuño Victory, Director por Costa Rica, ante ese Banco, en respuesta a un artículo publicado en un diario de circulación nacional <sup>31</sup>, hizo referencia expresa a lo siguiente "...Los contratos de consultoría suscritos directamente por el BCIE con los proveedores de servicios...", lo cual denota una contradicción entre lo expuesto por ese banco y lo señalado por ese Director.

Por otra parte, al encontrarnos ante un esquema de ejecución de desembolsos no sólo aceptado por el Banco, sino más bien por él propuesto, esquema

---

<sup>31</sup> Artículo del Director por Costa Rica ante el BCIE, publicado en el Diario la República del 30 de setiembre de 2008, en respuesta a opinión publicada por el señor Juan Manuel Villasuso

que implicaba la desaplicación del régimen interno de contratación administrativa, era dable esperar que en ese tanto la labor del Banco hubiese sido ejercida con igual celo al previsto para cuando concede cooperaciones reembolsables.

Lo anterior, por cuanto la función del Banco era de suma importancia no solo por su condición de donante que debía supervisar la ejecución de la ayuda, sino también porque es quien conforme con la modalidad de desembolso establecida debía llevar adelante la ejecución, aprobando los términos de referencia de las consultorías, supervisando los trabajos, revisando informes trimestrales de ejecución establecidos en los convenios de cooperación suscritos, entre otros.

Ahora bien, en respuesta a consulta formulada por esta Contraloría General, el Director por Costa Rica ante ese Banco, indicó que “La normativa que se aplicó para la contratación de esos consultores es la autorizada y contenida en las resoluciones del Banco números DI-163/2006 y DI-03/2008, mediante las cuales se autoriza el procedimiento de contratación directa a proveedores de los bienes y servicios, conforme a la aplicación de los recursos.”<sup>32</sup>

No obstante, esas resoluciones, que no son más que la base de las cooperaciones no reembolsables aquí consideradas, en ningún momento establecía un procedimiento de contratación, sino tan sólo modalidades de ejecución de los desembolsos, dentro de las cuales una en la que el BCIE realizaba las contrataciones de los consultores.

De ahí que ante la falta de reglas propias para la ejecución de cooperaciones no reembolsables, es nuestro criterio que el Banco debió haber definido una política específica de contratación para esta modalidad de ejecución, tal y como existe para las cooperaciones financieras reembolsables, la cual ha sido utilizada y aplicada en forma supletoria para algunas cooperaciones no reembolsables, y en lo conducente, las regulaciones contenidas en la Política para la obtención de bienes y servicios relacionados y servicios de consultoría, con recursos del BCIE y en las normas que las complementan, que prevén no sólo que “El Banco reconoce y acepta que los principios básicos de la licitación o concurso público son la transparencia, competencia, igualdad, debido proceso y publicidad...”, sino también desarrollan aspectos que se echan de menos, como por ejemplo la existencia de un régimen de prohibiciones, que al parecer en el caso concreto no fue exigido, visto que su revisión no se encuentra prevista en las explicaciones brindadas a esta Contraloría General, por el Director por Costa Rica ante el BCIE<sup>33</sup>.

A mayor abundamiento, conviene recordar que en el convenio de cooperación financiera no reembolsable suscrito por el BCIE y la República de Costa Rica, el 14 de mayo de 2003, con el objeto de financiar el componente de fortalecimiento de la capacidad regional en el marco de la agenda integral y de cooperación, para superar las debilidades a fin de participar en la negociación y puesta en marcha del Tratado de

---

<sup>32</sup> Nota DICR-053/2008 del 3 de setiembre de 2008

<sup>33</sup> IDEM

Libre Comercio entre Centro América y los Estados Unidos de América, expresamente se indica en la cláusula b) de las condiciones previas, como obligación del beneficiario, tener el “Detalle del procedimiento específico a emplear para la adquisición de bienes y servicios que demanda el proyecto, cumpliendo con las normas y procedimientos establecidos en la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados y Servicios de Consultoría con Recursos del BCIE, acompañado de todos los documentos que forman parte de dicho proceso, para la previa aprobación del Banco”.

Se observa entonces que en esa oportunidad se concedió una cooperación no reembolsable de la misma naturaleza que las que nos ocupa en esta oportunidad, si bien en ese momento, a diferencia de lo que ahora aconteció, sí se exigió por parte del Banco el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados y Servicios de Consultoría con Recursos del BCIE.

Ello confirma la observación realizada líneas atrás, en el sentido de que era dable esperar que el BCIE hubiese exigido la aplicación de su propia normativa para las cooperaciones reembolsables, a falta de regulaciones específicas para las cooperaciones no reembolsables.

Estima oportuno destacar esta Contraloría General, que no obstante de acuerdo con el clausulado de los convenios de cooperación suscritos, se estipuló claramente que el Ministerio de la Presidencia, en su carácter de órgano ejecutor, tendría como contraparte en todos los asuntos relacionados con las cooperaciones que se analizan a la Gerencia de País en Costa Rica del BCIE; sin embargo, ese rol lo asumió el Director por Costa Rica ante ese Banco; esto por cuanto fue este funcionario quien comunicó a la Presidencia de la República por parte de ese organismo la aceptación a la modalidad de ejecución seleccionada; así como se constituyó en la instancia encargada de aprobar las contrataciones de consultores realizadas en el Ministerio de la Presidencia. Sobre este particular, esta Contraloría General no tiene evidencia sobre si ese funcionario fue debidamente acreditado por parte de la Administración del BCIE para actuar en su nombre, en lo que corresponde al segundo convenio de cooperación, información que fue solicitada<sup>34</sup> al Directorio de ese organismo y a la fecha de conclusión de este informe, no había sido suministrada.

Respecto de lo comentado en líneas precedentes, es criterio de esta Contraloría General que dentro de las responsabilidades que le corresponden al representante por Costa Rica en la Asamblea de Gobernadores del BCIE, están ejercer una fuerte labor de vigilancia y rendición de cuentas sobre la gestión desplegada por ese Banco y sobre todo, la ejecución de actividades relacionadas con nuestro país.

Es importante para concluir este apartado informar que no fue posible tener acceso a los cheques o transferencias mediante las cuales se efectuaron los pagos, y que el único documento para respaldar esas actividades lo constituye el cuadro de pagos

---

<sup>34</sup> Oficio CO-0347 del 23 de diciembre de 2008, suscrito por la Contralora General.

aportado directamente por el BCIE<sup>35</sup>, por lo que no fue posible aplicar pruebas de auditoría adicionales para garantizar sin ninguna duda cuánto, cuándo y a quién se le extendieron los pagos. Además, la ausencia de contratos suscritos entre el BCIE y el consultor, tampoco permite evidenciar cuáles fueron en concreto los alcances de la relación contractual.

#### 4. CONCLUSIONES

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en razón de su convenio de constitución, autorizó el otorgamiento de dos cooperaciones financieras no reembolsables al Gobierno de Costa Rica, por la suma de hasta US\$2.000.000,00, con el propósito de financiar proyectos y programas del sector público de asistencia técnica y de desarrollo económico o social; para lo cual el Gobierno de Costa Rica suscribió dos convenios de cooperación con el BCIE.

El clausulado de los citados convenios, al igual que los acuerdos del directorio del BCIE, no son claros y requirieron de interpretación de parte del Ministerio de la Presidencia y ese Banco, fundamentalmente en lo referido a la modalidad de ejecución de los fondos otorgados. Las partes suscribientes de esta cooperación optaron por la opción de que fuera el BCIE, el que contratara y cancelara a los proveedores de los bienes y servicios requeridos, acorde con las necesidades definidas en ese Ministerio, por lo cual no hubo ingreso de fondos públicos, sino que la cooperación financiera no reembolsable se materializó en la entrega de bienes y servicios, los cuales se considerarán parte de la Hacienda Pública al momento en que la donación se haga efectiva; esto por cuanto los recursos aportados, según la naturaleza jurídica del BCIE, son fondos públicos internacionales.

El estudio realizado por esta Contraloría General evidenció un manejo desordenado de los proyectos desarrollados al amparo de los convenios suscritos entre el BCIE y el Ministerio de la Presidencia, toda vez que los procesos no se encuentran formalmente documentados, las actuaciones desarrolladas por ese Ministerio no se encuentran debidamente motivadas; los expedientes elaborados para cada una de las consultorías contratadas se encuentran incompletos; las delegaciones de responsabilidades efectuadas se asignaron informalmente; no existe claridad acerca de los productos brindados por los consultores, toda vez que los informes que emiten son cualitativos e incorporan por lo general un listado de actividades realizadas por los citados profesionales; en reiteradas ocasiones, los consultores iniciaron sus labores en el Ministerio de la Presidencia, sin que el BCIE hubiera autorizado previamente las referidas contrataciones, determinándose una actitud permisiva de parte de ese Banco en una actuación dirigida principalmente por el Director por Costa Rica y no por la Gerencia Regional o Gerencia de País, de la que documentalmente no se evidencia su participación. Asimismo, se observa que el Ministerio de la Presidencia no se apegó al modelo de ejecución que se había pactado; además que los proyectos definidos carecen de elementos básicos de planificación, tales como indicadores, metas y actividades, entre

<sup>35</sup> Ver oficio No. GERCR 562/2008 del 25 de julio del 2008

otros, lo cual no permite medir el grado de cumplimiento de los objetivos previstos con la definición de tales proyectos y su impacto en la gestión de ese Ministerio.

Al respecto debe considerarse, que el Ministerio de la Presidencia, conforme el rol desempeñado en la administración, control y seguimiento de las consultorías contratadas, lleva implícita una función de tutela en cuanto le correspondía velar por la correcta inversión de los recursos donados (bienes y servicios) y por mediar un interés público en su adecuada gestión y utilización, razón por la cual le correspondía establecer todos los mecanismos que le permitan asegurar el cumplimiento del fin público al cual estaban orientados los recursos aportados por el BCIE, tal y como lo persigue el concepto propio de un adecuado sistema de control interno; sin embargo, ese control fue débil, siendo una de las principales razones la ausencia de una estructura funcional para la adecuada marcha y control de los proyectos desarrollados, lo cual provocó que el accionar de ese Ministerio en torno a las consultorías no se ajustara a los principios fundamentales establecidos en el ordenamiento jurídico, orientados a la transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados, que deben ser de observación obligatoria por parte de los funcionarios públicos, de forma tal que los actos y decisiones que adopten en el ejercicio de sus cargos sean debidamente motivados y puedan ser evaluados.

Las eventuales implicaciones de los hallazgos descritos en este informe, están siendo valoradas en lo referente a eventuales responsabilidades que puedan determinarse.

Por último, esta Contraloría General reconoce que las cooperaciones financieras no reembolsables representan una ventana de oportunidades para el financiamiento de proyectos y programas de asistencia técnica y de desarrollo económico o social para el país; sin embargo, la experiencia de este caso permite concluir que esas cooperaciones financieras podrían verse afectadas si las instituciones no las ejecutan de manera correcta, poniendo en riesgo el cumplimiento de los fines públicos pretendidos con dichos recursos. En consecuencia las instituciones tienen que garantizar las condiciones suficientes para garantizar el debido cumplimiento del ordenamiento correspondiente.

## **5. DISPOSICIONES**

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, y con el propósito de subsanar las deficiencias expuestas en el presente documento, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

## 5.1. Al Consejo de Gobierno

a) Girar instrucciones al órgano rector o rectores en materia de gestión de donaciones o cooperaciones financieras no reembolsables, a efecto de revisar y fortalecer la normativa existente en lo relativo al proceso de negociación, formalización, administración, control y evaluación de este tipo de fuente de recursos, tanto en lo referente a las competencias y responsabilidades del órgano rector u órganos rectores, como a las que le correspondan a los ejecutores y beneficiarios de los recursos donados, según el ámbito de competencia de cada uno de esos actores. En el proceso de revisión o fortalecimiento, se considere al menos los siguientes aspectos: Ver puntos 3.1, 3.2, 3.3.

i- Al momento de concertar los términos de los convenios de cooperaciones financieras no reembolsables, se defina con claridad el modelo de ejecución que será utilizado en Costa Rica, de forma tal que se evite enfrentarse a la ambigüedad en el clausulado de los respectivos convenios. Al respecto refiérase a los puntos 3.1.1 y 3.1.2 de este informe.

ii) Que en los proyectos que se desarrollen al amparo de los recursos girados con futuras cooperaciones financieras no reembolsables, se definan las metas, objetivos e indicadores necesarios que permitan medir los cambios de situaciones que se busca lograr con la ejecución del proyecto correspondiente, en función de las estrategias nacionales; además de los mecanismos e instrumentos requeridos para realizar el proceso de seguimiento y evaluación, así como los impactos esperados a partir de la ejecución de los citados proyectos. Ver los apartes No. 3.1.4 y 3.3. de este informe.

iii) Se garantice el establecimiento y la observancia de sanas prácticas de control, así como de principios fundamentales en la gestión pública, sea transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados. Al respecto véase lo comentados en el aparte No. 3.2 de este documento.

b) Comunicar a esta Contraloría General, en los próximos 15 días hábiles, las acciones realizadas para dar cumplimiento a las anteriores disposiciones. Asimismo se solicita informar, en un plazo de 30 días hábiles, sobre el cumplimiento de lo dispuesto en este aparte.

La información que se solicita en este documento, para acreditar el cumplimiento de las disposiciones, deberá remitirse, en los plazos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General.

## 5.2. Al Ministro de la Presidencia

a) Sobre el remanente de los recursos provenientes del segundo convenio de cooperación financiera suscrito con el BCIE, girar las órdenes que sean pertinentes, con el propósito de que se ejecuten en estricto apego al modelo de ejecución y desembolsos pactado con ese Banco. Ver punto 3.2 de este informe.

b) Tomar las medidas necesarias para que, de previo a seguir contratando consultorías o servicios con los fondos provenientes de los convenios de cooperación financiera no reembolsable suscritos con el BCIE, se realice lo siguiente:

i) Se asignen y definan formalmente las funciones que le corresponde realizar a los responsables de los componentes o áreas de acción estratégica de cualquier otro proyecto que se vaya a desarrollar en el futuro y se deje evidencia suficiente y competente del funcionario a quién le competen esas funciones y quién las asignó formalmente. Ver punto 3.2.1 de este documento.

ii) Se defina un procedimiento formal para el establecimiento de requerimientos y por ende de las consultorías a contratar, el cual sea efectivamente documentado, que contemple al menos, participantes en ese procedimiento, funciones que les corresponde a cada uno de ellos, aspectos a tomar en cuenta para poder determinar si efectivamente se está ante la posibilidad de la contratación de una consultoría, de todo lo cual se debe ser efectivamente documentado. Al respecto véase lo dispuesto en el aparte No. 3.2.1 de este informe.

iii) Se defina un procedimiento formal para la selección de consultores, en el cual se establezcan en forma clara y precisa, los criterios a seguir para proceder a la definición de los perfiles idóneos (requerimientos mínimos) que deben reunir los profesionales que son recomendados ante el BCIE para brindar consultorías, el cual respalde y evidencie que ese profesional se ajuste a las exigencias derivadas del requerimiento formulado por la respectiva unidad administrativa y que reúna las aptitudes y actitudes necesarias para brindar la consultoría requerida; todo lo cual debe ser debidamente fundamentado y documentado. Ver punto 3.2.2 de este documento.

iv) Se establezcan los procedimientos que sean necesarios a fin de que, una vez determinados los requerimientos de consultorías, se elaboren los términos de referencia para cada una de las contrataciones en los cuales se defina, en forma ordenada y sistemática, los objetivos y propósitos de la consultoría, los elementos que se requieren conocer para su evaluación, ejecución, administración y el procedimiento con el cual se obtienen dichos elementos; así como las especificaciones técnicas del trabajo requerido, y defina objetivo general y específicos, tiempo disponible, requisitos técnicos de los profesionales que han de participar y tiempos mínimos que deben dedicar al estudio o trabajo; resultados esperados, contenidos de los informes. Al respecto obsérvese lo expuesto en el aparte No. 3.2.2.

v) Se establezca un sistema de información que le permita contar con toda la información necesaria para la toma de decisiones importantes, alrededor del desarrollo del proyecto y facilite el control y seguimiento del mismo. Ver punto 3.2.4 de este informe.

vi) Se definan los parámetros necesarios para la elaboración de los informes requeridos, conforme lo acordado en los convenios suscritos con el BCIE, de manera que dichos informes permitan visualizar la vinculación entre los objetivos y las metas –que se formulen- para el segundo proyecto, contengan mayor información cualitativa y cuantitativa, que no solo permitan asociar las labores realizadas con los resultados

esperados sino que, con base en los indicadores de gestión que deberán establecerse, se determine el grado de cumplimiento según las metas, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y la eficiencia en el uso de los recursos, además otros aspectos respecto de la ejecución o desviaciones para la adecuada toma de decisiones oportunas, adjuntando o indicando los documentos de respaldo que sustenten los resultados, a efecto de garantizar la diligencia y transparencia en la gestión. Ver punto No. 3.2.4.

c) Establecer, para el segundo proyecto, los mecanismos e instrumentos para realizar el proceso de seguimiento y evaluación, así como los impactos esperados a partir de los indicadores necesarios que permitan medir los cambios de situaciones que se busca lograr con la ejecución del proyecto, en función de las estrategias nacionales. Para futuros proyectos además de lo anterior, vincular el presupuesto con los objetivos del proyecto. Sobre lo dispuesto obsérvese lo comentado en el aparte No. 3.5.

d) Comunicar a esta Contraloría General, en los próximos 15 días hábiles, las acciones realizadas para dar cumplimiento a las anteriores disposiciones. Asimismo se solicita informar, en un plazo de 30 días hábiles, sobre el cumplimiento de lo dispuesto en este aparte.

La información que se solicita en este documento, para acreditar el cumplimiento de las disposiciones, deberá remitirse, en los plazos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General.

### **5.3. Al Gobernador por Costa Rica ante el BCIE**

a) Solicitar una investigación interna en el Banco Centroamericano de Integración Económica sobre las acciones desarrolladas por esa Institución Financiera, en la ejecución de las cooperaciones financieras no reembolsables otorgadas a Costa Rica y las eventuales responsabilidades que asumieron los diferentes responsables, e incluir en los informes de rendición de cuentas al Consejo de Gobierno. Al respecto ver puntos 3.3 y 3.4 de este informe.

b) Solicitar ante la Asamblea de Gobernadores del Banco, que se defina y formalice una política específica de formalización, contratación, ejecución, control y seguimiento para las cooperaciones financieras no reembolsables que se vayan a conceder a los países miembros del Banco. Ver punto 3.4 de este informe.

c) Comunicar a esta Contraloría General, en los próximos 15 días hábiles, las acciones realizadas para dar cumplimiento a las anteriores disposiciones. Asimismo se solicita informar, en un plazo de 30 días hábiles, sobre el cumplimiento de lo dispuesto en este aparte.

La información que se solicita en este documento, para acreditar el cumplimiento de las disposiciones, deberá remitirse, en los plazos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General.

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**SOLICITUDES DE BIENES Y SERVICIOS TRAMITADOS ANTE EL BCIE POR PARTE DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**

Consultor	Convenio	Contratación				Prórroga				Solicitud extemporánea de la contratación inicial	Solicitud extemporánea de la prórroga	Días reconocidos en forma retroactiva respecto a la fecha del oficio de solicitud	
		Fecha de inicio	Periodo	Fecha oficio Ministerio Presidencia solicitando contratación	Fecha oficio respuesta del BCIE	Fecha de inicio	Periodo	Fecha oficio Ministerio Presidencia solicitando prórroga contratación	Fecha oficio respuesta del BCIE			Contratación	Prórroga
1	Primer convenio	1 de setiembre de 2007	Setiembre de 2007.	25 de setiembre de 2007.	1 de octubre de 2007.					X		24	
2	Primer convenio	1 de abril de 2007	de abril de 2007 a marzo de 2008	26 de abril de 2007.	30 de abril de 2007.	1 de octubre de 2007	De octubre de 2007 a marzo de 2008. Hasta enero de 2008.	19 de octubre de 2007.	25 de octubre de 2007.				
2	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X	X	25	19
3	Primer convenio	1 de diciembre de 2006	De diciembre de 2006 a noviembre de 2007	30 de noviembre de 2006 (Recibido en el BCIE el 6 de diciembre de 2006).	11 de diciembre de 2006	No indica la fecha de inicio	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	5	3
3	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		11	
4	Primer convenio	1 de febrero de 2007	febrero y marzo de 2007	12 de febrero de 2007.	22 de febrero de 2007.	1 de abril de 2007	De abril a setiembre de 2007. De octubre 2007 a marzo de 2008.	26 de abril de 2007.	30 de abril de 2007.				25
						1 de octubre de 2007		19 de octubre de 2007.	25 de octubre de 2007.				18
						No indica la fecha de inicio	Hasta enero de 2008.	del 3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	11	
4	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
5	Primer convenio	1 de enero de 2007	enero de 2007	10 de enero de 2007.	19 de enero de 2007.					X		9	
6	Primer convenio	1 de setiembre de 2007	De setiembre de 2007 a agosto de 2008.	25 de setiembre de 2007.	1 de octubre de 2007.	No indica la fecha de inicio.	Hasta marzo de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		24	
7	Primer convenio	1 de agosto de 2007	Agosto de 2007	29 de agosto de 2007.	3 de setiembre de 2007.	1 de noviembre de 2007	Noviembre de 2007	17 de diciembre de 2007.	a/	X	X	28	37
8	Primer convenio	1 de marzo de 2007	marzo a diciembre de 2007	22 de marzo de 2007.	a/	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		21	
8	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
9	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a octubre de 2007	1 de noviembre de 2006. (este oficio lo recibió el BCIE el día 16 de noviembre de 2006)	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	15	33
9	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
10	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a abril de 2007	1 de noviembre de 2006 (recibido en el BCIE el día 16 de noviembre).	22 de noviembre de 2006.	1 de junio de 2007	de junio de 2007 a noviembre de 2007	28 de mayo de 2007.	7 de junio de 2007.				
										X		15	
10	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo y abril de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
11	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a octubre de 2007.	1 de noviembre de 2006. (Recibido en el BCIE el día 21 de noviembre de 2006)	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	20	
11	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		11	
12	Primer convenio	1 de diciembre de 2006	De diciembre 2006 a noviembre de 2007	1 de noviembre de 2006 (recibido en el BCIE el día 16 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/				3
						1 de febrero de 2008	Febrero de 2008	16 de enero de 2008.	23 de enero de 2008.		X		
12	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
13	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	17 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		14	

Consultor	Convenio	Contratación				Prórroga				Solicitud extemporánea de la contratación inicial	Solicitud extemporánea de la prórroga	Días reconocidos en forma retroactiva respecto a la fecha del oficio de solicitud	
		Fecha de inicio	Periodo	Fecha oficio Ministerio Presidencia solicitando contratación	Fecha oficio respuesta del BCIE	Fecha de inicio	Periodo	Fecha oficio Ministerio Presidencia solicitando prórroga contratación	Fecha oficio respuesta del BCIE			Contratación	Prórroga
14	Primer convenio	1 de diciembre de 2006	De diciembre 2006 a noviembre de 2007.	1 noviembre de 2006 (recibido en el BCIE el 21 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	diciembre de 2007 y enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/		X	3	
14	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		11	
15	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a octubre de 2007	1 de noviembre de 2006 (Recibido el 16 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.					X		15	
16	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	noviembre de 2006 a octubre de 2007	1 de noviembre de 2006 (recibido en el BCIE el 16 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	15	3
16	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
17	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	marzo de 2008	17 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008	No indica la fecha de inicio.		29 de mayo de 2008 18 de junio de 2008.	29 de junio de 2007. a/	X		14	
18	Primer convenio	1 de marzo de 2007	De marzo de 2007 a febrero de 2008.	12 de febrero de 2007.	22 de febrero de 2007.								
18	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
19	Primer convenio	1 de enero de 2007	de enero de 2007 a diciembre de 2007	10 de enero de 2007.	19 de enero de 2007.					X		9	
19	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
20	Primer convenio	1 de octubre de 2007	octubre y noviembre de 2007	18 de diciembre de 2007.	7 de enero de 2008.					X		79	
21	Primer convenio	1 de enero de 2007	de enero de 2007 a diciembre de 2007	10 de enero de 2007.	19 de enero de 2007.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		9	
21	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	31 de marzo de 2008.	1 de abril de 2008.					X		28	
22	Primer convenio	1 de marzo de 2007	Marzo de 2007 a mayo 2007.	12 de febrero de 2007.	22 de febrero de 2007.	1 de octubre de 2007 1 de octubre de 2007 1 de diciembre de 2007	Octubre y Noviembre de 2007. Octubre y Noviembre de 2007. Diciembre de 2007.	19 de octubre de 2007. 7 de diciembre de 2007. 16 de enero de 2008.	25 de octubre de 2007. Pendiente oficio Respuesta del BCIE. 23 de enero de 2008.		X		19 16
22	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	marzo 2008	17 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008	1 de abril de 2008	abril y mayo de 2008	24 de abril de 2008.	25 de abril de 2008.	X	X	14	23
23	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
24	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a abril de 2007	1 de noviembre de 2006 (recibido en el BCIE el 16 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.					X		15	
25	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a octubre de 2007.	1 noviembre de 2006 (recibido en el BCIE el 21 de noviembre).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	21	33
25	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		11	
26	Segundo convenio	1 de abril de 2008	Abril a mayo de 2008.	28 de abril de 2008.	5 de mayo de 2008.					X		27	
27	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a octubre de 2007	1 de noviembre de 2006 (recibido en el BCIE el 16 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	15	33
27	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008					X		9	
28	Primer convenio	1 de mayo de 2007	De mayo 2007 a abril 2008	28 de mayo de 2007.	7 de junio de 2007.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		27	
28	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	17 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		14	

Consultor	Convenio	Contratación				Prórroga				Solicitud extemporánea de la contratación inicial	Solicitud extemporánea de la prórroga	Días reconocidos en forma retroactiva respecto a la fecha del oficio de solicitud	
		Fecha de inicio	Periodo	Fecha oficio Ministerio Presidencia solicitando contratación	Fecha oficio respuesta del BCIE	Fecha de inicio	Periodo	Fecha oficio Ministerio Presidencia solicitando prórroga contratación	Fecha oficio respuesta del BCIE			Contratación	Prórroga
29	Primer convenio	1 de abril de 2007	De abril a octubre de 2007.	26 de abril de 2007.	30 de abril de 2007.	1 de agosto de 2007	de agosto a octubre de 2007	29 de agosto de 2007.	3 de setiembre de 2007.				28
						No indica la fecha de inicio.	Ampliación por el mes de noviembre de 2007 con un costo de 2.000 dólares.	4 de diciembre de 2007, recibido en el BCIE el 5 de diciembre de 2007.	a/	X	X	25	34
29	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	27 de marzo de 2008.	28 de marzo de 2008.					X		24	
30	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo 2008	31 de marzo de 2008.	1 de abril de 2008.					X		28	
31	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	24 de marzo de 2008.	25 de marzo de 2008.					X		21	
32	Primer convenio	1 de enero de 2007	de enero de 2007 a diciembre de 2007	10 de enero de 2007.	19 de enero de 2007.					X		9	
33	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	12 de marzo de 2008.	14 de marzo de 2008.					X		9	
34	Primer convenio	1 de setiembre de 2007	De setiembre de 2007 a agosto de 2008	25 de setiembre de 2007.	1 de octubre de 2007.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		24	
35	Primer convenio	1 de agosto de 2007	Agosto de 2007	29 de agosto de 2007.	3 de setiembre de 2007.					X		28	
36	Primer convenio	1 de marzo de 2007	marzo a diciembre de 2007	22 de marzo de 2007.	a/	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		21	
37	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a octubre de 2007	1 de noviembre de 2006 (Recibido en el BCIE el 16 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		15	33
38	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	De noviembre 2006 a octubre de 2007	1 noviembre de 2006 (Recibido en el BCIE el 21 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.	No lo indica la fecha de inicio.	noviembre a diciembre de 2007.	25 de junio de 2007.	29 de junio de 2007.	X	X	20	
						No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		25	
38	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	marzo de 2008 a febrero de 2009	28 de marzo de 2008.	28 de marzo de 2008.					X		25	
39	Primer convenio	1 de diciembre de 2006	De diciembre 2006 a noviembre de 2007.	1 noviembre de 2006. (recibido en el BCIE el 21 de noviembre).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	De diciembre de 2007 a enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/		X	3	
39	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		11	
40	Primer convenio	1 de marzo de 2007	Marzo de 2007.	22 de marzo de 2007.	a/	Indica los meses en que se va a dar el servicio (abril, julio y octubre de 2007)	Abril, Julio y octubre de 2007	25 de junio del 2007.	29 de junio de 2007.	X	X	21	86
40	Segundo convenio			a/	a/								
41	Primer convenio	1 de marzo de 2007	Marzo de 2007.	12 de febrero de 2007.	22 de febrero de 2007.	NI	junio de 2007	25 de junio de 2007.	29 de junio de 2007		X		25
41	Segundo convenio	2 de junio de 2008	Junio a agosto de 2008	23 de junio de 2008.	30 de junio de 2008.					X		21	
42	Primer convenio	15 de noviembre de 2006	Del 15 de noviembre 2006 al 15 de noviembre de 2007.	1 noviembre de 2006 (Recibido el 21 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta el 15 de enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	6	18
42	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	Marzo a agosto de 2008	27 de marzo de 2008.	28 de marzo de 2008.					X		24	
43	Primer convenio	1 de diciembre de 2006	De diciembre 2006 a noviembre de 2007.	1 noviembre de 2006 (recibida el 21 de noviembre de 2006).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/		X		3
43	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		11	
44	Segundo convenio	1 de abril de 2008	De abril a diciembre de 2008.	24 de abril de 2008.	25 de abril de 2008.					X		23	
45	Primer convenio	1 de febrero de 2007	de febrero 2007 a diciembre de 2007	12 de febrero de 2007.	22 de febrero de 2007.					X		11	
46	Primer convenio	1 de noviembre de 2007	noviembre de 2007 a enero de 2008	17 de diciembre de 2007.	a/					X		16	
47	Primer convenio	1 de noviembre de 2006	noviembre 2006 a octubre de 2007	1 noviembre de 2006.(recibido en el BCIE el 21 de noviembre).	22 de noviembre de 2006.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X	X	20	33

Consultor	Convenio	Contratación				Prórroga				Solicitud extemporánea de la contratación inicial	Solicitud extemporánea de la prórroga	Días reconocidos en forma retroactiva respecto a la fecha del oficio de solicitud	
		Fecha de inicio	Periodo	Fecha oficio Ministerio Presidencia solicitando contratación	Fecha oficio respuesta del BCIE	Fecha de inicio	Periodo	Fecha oficio Ministerio Presidencia solicitando prórroga contratación	Fecha oficio respuesta del BCIE			Contratación	Prórroga
47	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		11	
48	Primer convenio	1 de enero de 2007	de enero de 2007 a diciembre de 2007	10 de enero de 2007.	19 de enero de 2007.	No indica la fecha de inicio.	Hasta enero de 2008.	3 de diciembre de 2007.	a/	X		9	
48	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	De marzo a agosto de 2008	14 de marzo de 2008.	18 de marzo de 2008					X		11	
49	Primer convenio			a/	a/								
49	Segundo convenio	3 de marzo de 2008	marzo a febrero de 2009	28 de marzo de 2008.	28 de marzo de 2008.					X		25	
50	Primer convenio	1 de enero de 2008	enero de 2008	16 de enero de 2008.	23 de enero de 2008.					X		15	
51 b/	Primer convenio	1 de enero de 2008	enero de 2008	16 de enero de 2008.	23 de enero de 2008.					X		15	
52 c/	Primer convenio	1 de enero de 2008	enero de 2008	16 de enero de 2008.	23 de enero de 2008.					X		15	
53 d/	Primer convenio			a/	a/								
54 d/	Segundo convenio			a/	a/								
55 d/	Primer convenio			a/	a/								
56	Segundo convenio	1 de julio de 2008	Julio a diciembre de 2008	23 de junio de 2008.	a/								

#### Resultados

Solicitudes de contrataciones en forma retroactiva	52	92,86%
Casos en que no se aportó documentación	3	5,36%
Solicitudes tramitadas previo al inicio de la contratación	1	1,79%
<b>Consultores contratados</b>	<b>56</b>	<b>100,00%</b>

#### Observaciones:

a/ No se localizaron los oficios donde se consigna esta información.

b/ La factura presentada por este proveedor es de fecha 6 de diciembre de 2007.

c/ La factura presentada por este proveedor es de fecha 21 de enero de 2008, por lo que el servicio se prestó antes de que el BCIE autorizara la contratación.

NI/ No Indica

#### Fuente:

Elaboración propia a partir de información suministrada por el Ministerio de la Presidencia y el BCIE.