



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

Al contestar refiérase
Al oficio No. 00835

19 de enero, 2010
DFOE-SOC-0032

Licenciada
María del Rosario Montero Vindas
Subauditora Interna
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA

Estimada señora:

Asunto: Consulta relativa a la aplicación del artículo 37 de la Ley General de Control Interno N° 8292, específicamente en cuanto a quién deben dirigirse los informes de control interno y/o responsabilidades, en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (CONADECO) al amparo de lo que establece la Ley No. 3859, "Sobre el Desarrollo de la Comunidad".

Esta Área de Fiscalización se refiere a su oficio No. AI-0921-2009 del 27 de octubre de 2009, recibido el 11 de noviembre del mismo año.

I. Motivo de la Consulta

De previo a responder su consulta, es necesario aclarar que de acuerdo con lo dispuesto por la circular CO-0529 del 26 de mayo de 2000, esta Contraloría General en el marco de su potestad consultiva no podrá referirse a casos concretos sobre los cuales deba decidir la Administración, razón por la que, el presente criterio se emite con el fin de dar una orientación general, para que sea esa Unidad de Auditoría Interna la que en el marco de su competencia de control, decida la forma más conveniente de ejercer su labor de acuerdo con las características y particularidades de cada estudio que realice.

Por otra parte, el presente criterio se emite en lo que respecta al marco de competencias que posee esta Contraloría General de acuerdo con la Constitución Política, su Ley Orgánica N° 7428 (LOCGR) y la Ley General de Control Interno N° 8292 (LGCI), específicamente respecto de lo que es Hacienda Pública y Control Interno; razón por la que, se tienen como base, los criterios que con carácter vinculante ha emitido la Procuraduría General de la República, respecto de la naturaleza, competencias y relaciones interorgánicas entre la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (CONADECO) y el Ministerio de Gobernación y Policía (Ministerio de Gobernación), toda vez que estos asuntos forman parte del ámbito de competencia de ese órgano asesor del Estado.

Indica en su oficio de consulta, que en virtud de la naturaleza de DINADECO y CONADECO al amparo de la Ley N° 3859, no queda claro a cuál jerarca se deben dirigir los informes de control interno o responsabilidades obtenidos por esa Unidad de Auditoría Interna y por ende, a cual le corresponde ordenar que se cumpla lo recomendado, de

conformidad con el artículo 37 de la LGCI y para lo cual se plantean las siguientes interrogantes:

- A qué jerarca se deben remitir los informes de Control Interno o de responsabilidades, para que se de el ordenamiento que dicta el artículo 37 de la LGCI, en el caso de la Directora Nacional de DINADECO; solicitando un detalle cuando los asuntos sean de manejo administrativo y jerárquico, en los que tiene que ver el Ministerio de Gobernación (Ministra de Gobernación) y en temas normados por la Ley N° 3859; y cuáles serían las regulaciones que a plicarán en cada situación.
- A qué jerarca se le debe enviar los Informes de Auditoría, para que se le ordene al CONADECO, como órgano colegiado, el cumplimiento de lo recomendado.
- Si el Consejo, como órgano colegiado, no acata las recomendaciones, ante cuál jerarca se deben presentar los resultados de responsabilidades, a cuál le correspondería abrir y ejecutar el procedimiento administrativo y qué regulaciones se le aplicarían.

II. Antecedentes.

El artículo 1° de la Ley N° 3859, dispone que la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) será un órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, como instrumento básico de desarrollo, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Tal y como lo estipula el artículo 5 de la citada Ley N°3859, DINADECO estará a cargo de un Director de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y sus funcionarios se regirán por lo dispuesto en el Estatuto del Servicio Civil.

Por su parte, dicha ley en su artículo 8, crea un órgano colegiado denominado como el “Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad” (CONADECO), integrado por el Ministro de Gobernación y Policía, o su representante; un Ministro de otra cartera, o su representante, que designará el Presidente de la República; tres miembros de las asociaciones de desarrollo y dos miembros de la unión de gobiernos locales que serán nombrados de las ternas que deberán solicitarse a esas entidades; cuya integración se hará mediante decreto ejecutivo.

Dicho órgano colegiado tiene como función determinar cuáles programas y servicios de los organismos públicos deben entenderse como parte específica del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, entre otras funciones dadas por reglamento.

Ahora bien, en relación con la naturaleza propia de DINADECO, si bien la Ley N° 3859 no es lo suficientemente clara en la definición de la naturaleza de este órgano al utilizar un concepto indeterminado como es el de adscripción, lo cierto es que, el legislador lo ha venido utilizando cuando se refiere a órganos desconcentrados a los cuales se han transferido en forma exclusiva competencias que pertenecían a un ente. En

esa línea, cuando se analizan las competencias que expresamente le han sido otorgadas a DINADECO por la mencionada ley, es evidente que la intención del legislador fue la de crear un órgano de desconcentración adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía¹.

En punto a lo anterior, además de la transferencia exclusiva de la competencia en favor del órgano (DINADECO), otorgando independencia en relación con el ejercicio de las competencias que expresamente están desconcentradas por la Ley N° 3859 y su reglamento, la desconcentración también erige un rompimiento del orden jerárquico, únicamente respecto del ejercicio de esas competencias, siendo en éstas en las que el Director de DINADECO actúa como superior jerárquico de dicho órgano, por lo que, en lo no dispuesto por la ley señalada sigue sujeto a una relación jerárquica frente al Ministro de Gobernación y Policía.

Asimismo, esta Contraloría General comparte lo indicado por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-424-2006, del 24 de octubre de 2006, en el sentido de que DINADECO se constituye como un órgano de desconcentración máxima únicamente en lo referente a las competencias específicamente asignadas por la ley de creación de dicha Dirección, razón por la que el Ministro de Gobernación y Policía, no podría avocarse la competencia del inferior, revisar o sustituir su conducta (agotamiento de vía administrativa), así como girarle ordenes, instrucciones, o circulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública, N°6227².

Por otra parte, en lo que se refiere a CONADECO, según se extrae de la Ley N° 3859 y su reglamento, se estima que las competencias asignadas a ese órgano colegiado son complementarias a las de DINADECO y enmarcadas principalmente como de apoyo a las Asociaciones de Desarrollo Comunal, dentro de un marco de coordinación institucional, que permite determinar cuáles programas y servicios de los organismos públicos deben entenderse como parte específica del plan nacional de desarrollo de la comunidad. Asimismo tal y como lo indica la Procuraduría General de la República no se extrae una relación de jerárquica entre ambos órganos.³

¹ En igual sentido ver Dictámenes C-165-2006 del 26 de abril de 2006 y C-424-2006 del 24 de octubre de 2006, ambos de la Procuraduría General de la República.

² **Ley General de la Administración Pública.** Artículo 83.-

1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:

a) Avocar competencia del inferior; y

b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.

3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.

5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor.

³ **Procuraduría General de la República. Dictamen C-284-2002 del 23 de octubre de 2002.** (...) El conjunto de disposiciones analizadas no dejan duda a este Órgano Asesor que no existe disposición concreta sobre una posible jerarquía del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad sobre la Dirección, siendo competencias de contenido diferente las que ostentan ambos órganos (...).

III. Criterio del Despacho

Expuesto lo anterior se procede a rendir criterio, en el mismo orden en que fueron planteadas las respectivas interrogantes:

a- Respecto a la primer interrogante de a cuál jerarca se deben remitir los informes de Control Interno o de responsabilidades, para la aplicación de lo dispuesto por el artículo 37 de la LGCI, en el caso de la Directora Nacional de DINADECO, cabe señalar que dicho cuestionamiento se abordará en sentido general, tal y como se indicara al inicio del presente oficio, de ahí que aspectos como detallar los asuntos según sean de manejo administrativo y jerárquico, en los que tiene que ver el Ministerio de Gobernación (Ministra de Gobernación) y en temas normados por la Ley N° 3 859, así como las regulaciones que aplicarán en cada situación, corresponderá a esa Auditoría Interna determinar a la luz de lo que aquí se exprese y del ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto.

En relación con los informes de control interno, interesa dilucidar cuándo el Director de DINADECO actúa como jerarca de dicho órgano, de manera que se aplique lo señalado por el artículo 37 de la Ley General de Control Interno N° 8292, en el cual se desarrolla el procedimiento a seguir cuando los informes van dirigidos al jerarca respectivo⁴.

Tal y como fue señalado supra, debe tenerse que DINADECO es un órgano desconcentrado máximo adscrito al Ministerio de Gobernación, y en esa línea el Director actúa como superior jerarca, respecto de las competencias que han sido expresamente asignadas por la Ley N° 3859 y su reglamento, ya que sobre éstas posee independencia, sin que exista una relación de jerarquía con el Ministerio de Gobernación.

En respaldo a lo anterior, este órgano contralor mediante oficio no. 07189 de 7 de julio de 2003, indicó en lo que interesa lo siguiente:

“(...) Como se ve, la desconcentración máxima suprime o extingue, prácticamente, la relación de jerarquía, dado que la potestad de ordenación o mando, esto es, de emitir órdenes instrucciones y circulares a los inferiores es, según los términos del propio legislador, necesaria y suficiente para que exista una relación jerárquica propiamente dicha (artículo 105, párrafo 1° LGAP) y,

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica 059-2003, del 7 de abril de 2003. (...) En cuanto a la primera de sus interrogantes, cabe concluir que DINADECO no se encuentra en una relación de subordinación jurídica con respecto a CONADECO, de donde no puede derivarse que existe una relación de jerarquía al tenor de lo que ella comprende según nuestro Ordenamiento Jurídico. Las competencias asignadas vía reglamentaria no pueden desconocer las diversas esferas de acción que a ambos órganos se han asignado de conformidad con la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Ley N° 3859 del 7 de abril de 1967 y sus reformas), las cuales son diferenciables y sin que puedan considerarse compartidas (...).

⁴ **Ley General de Control Interno No. 8292. Artículo 37.— Informes dirigidos al jerarca.** Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente

adicionalmente, el órgano desconcentrado ejerce una competencia exclusiva y no compartida (artículo 101 LGAP a contrario sensu). En realidad un órgano desconcentrado en grado máximo se encuentra adscrito a un ente sin estar sujeto a ninguna subordinación de los jefes del mismo. Si bien es cierto que en cuanto al ejercicio de la competencia exclusiva desconcentrada, prácticamente, desaparece la jerarquía, el órgano desconcentrado siempre está sujeto a algunas potestades del superior tales como la de vigilancia o fiscalización, la disciplinaria, la delegación y la resolución de conflictos de competencia, las que, a tenor del artículo 105, párrafo 2º, LGAP, pueden darse sin que exista jerarquía. La desconcentración máxima, es una técnica o herramienta organizacional que obedece a razones de eficiencia, eficacia, especialidad técnica en el cumplimiento de una competencia, así como en la búsqueda de una mayor imparcialidad y objetividad administrativas, al separarse el ejercicio de una competencia exclusiva y técnica de los dinámicos y frágiles criterios políticos.

(...) En ese sentido resulta importante indicar, que el jefe que estipula tanto la Ley General de Control Interno como la Ley General de la Administración Pública, es aquella persona u órgano que ejerce la mayor autoridad dentro del ministerio, órgano o institución. Así las cosas, el máximo jefe del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes sería el Ministro de Cultura, Juventud y Deportes, de conformidad con el artículo 25 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública (...) Así tenemos que, cuando estemos en presencia de órganos con desconcentración máxima del Ministerio, éstos tendrán su propio jefe distinto del ministro, el cual será estipulado en la ley orgánica de creación de dicho órgano (...)

Así las cosas, estima esta Contraloría General que cuando **los informes de control** que emite la Auditoría Interna, versen sobre las competencias que la Ley N° 3859 y su reglamento expresamente asigna a DINADECO, éstos deben dirigirse al Director de dicho órgano en los términos del artículo 37 de la Ley General Control Interno N° 8292, para que en el plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del informe, ordene a sus respectivos titulares subordinados la implantación de tales recomendaciones, o bien, plantee su discrepancia indicando las soluciones alternativas que considere pertinentes.

Como segundo aspecto de la interrogante, se plantea la posibilidad de eventuales informes de responsabilidades, en el marco de lo que dispone el artículo 39 de la Ley General de Control Interno N° 8292, el cual regula las causales de responsabilidad por eventuales incumplimientos de esta Ley.

Sobre el particular debe indicarse que el artículo 102 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública, dispone que el superior jerárquico tendrá la potestad de ejercer la potestad disciplinaria; y a su vez, el 42 de la Ley General de Control Interno N° 8292, dispone que "*las sanciones previstas en esta Ley serán impuestas por el órgano que ostente la potestad disciplinaria en los entes y órganos sujetos a esta Ley, de acuerdo con la normativa que resulte aplicable (...)*", normas que en la especie reafirman que la potestad disciplinaria corresponde al superior jerárquico, que no en todos los casos podrá corresponder al máximo jefe.

En ese sentido, los informes relativos a las eventuales responsabilidades de los titulares subordinados en DINADECO, deben dirigirse a quien de acuerdo con la organización, normativa interna de la institución y el Estatuto del Servicio, tenga la potestad disciplinaria, recordando que los informes que emite esa unidad de auditoría interna, son la base para que la Administración Activa *valore* la viabilidad de instaurar un procedimiento administrativo, y en ese sentido, dependerá del análisis que de cada situación haga esa Auditoría Interna para determinar a quién dirige el mencionado informe.

Por otra parte, no debe perderse de vista que en relación con los funcionarios de DINADECO, por disposición del artículo 5 de la Ley N° 3859, también se debe considerar que les son aplicables todas las reglas y disposiciones del Estatuto del Servicio Civil, y con base en ello también deberá valorar esa Auditoría, a quien dirige el respectivo informe de responsabilidades o relaciones de hechos.

Diferente situación se presenta en el caso del régimen aplicable del Director Nacional de DINADECO, ya que quien decide su nombramiento o remoción es el Presidente de la República con la recomendación del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad de conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 3859 y el numeral 4 inciso c) del Reglamento a la mencionada ley⁵; es decir que para los casos de remoción de este funcionario, será el señor Presidente de la República a quien le corresponde el ejercicio de esa potestad disciplinaria.

b- En relación con la segunda y tercera interrogantes se plantea el tema de a cuál jerarca deben enviarse los informes de Auditoría, para que se le ordene al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, como órgano colegiado, el cumplimiento de lo recomendado, así como los informes de responsabilidad en caso de que no acaten las recomendaciones de esa Auditoría. Al respecto, debe indicarse lo siguiente.

Muy similar a lo expuesto para el caso de DINADECO, se tiene que a CONADECO por disposición de la Ley N° 3859, se le han encomendado en forma exclusiva una serie de competencias, como por ejemplo la de determinar cuáles programas y servicios de los organismos públicos deben entenderse como parte específica del plan nacional de desarrollo de la comunidad, así como las establecidas en el artículo 4 y del Reglamento a la Ley de Desarrollo de la Comunidad, **No. 26935-G**⁶,

⁵ Reglamento a la Ley de Desarrollo de la Comunidad, **No. 26935-G**. Artículo 4°—Además de las funciones que le otorga la Ley No. 3859, el Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:
(...)

c) Recomendar el nombramiento o la destitución del Director General ante el Presidente de la República, aportando los atestados correspondientes en cada caso.

⁶ Artículo 4°—Además de las funciones que le otorga la Ley No. 3859, el Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

a) Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, planteado por las organizaciones comunales en coordinación con la Dirección Nacional.

b) Administrar fondos públicos y/o privados, nacionales y extranjeros, para el financiamiento de los proyectos comunales.

c) Recomendar el nombramiento o la destitución del Director General ante el Presidente de la República, aportando los atestados correspondientes en cada caso.

sobre las cuales el Ministro de Gobernación por si mismo no tendría la potestad de revisar las actuaciones de este órgano, igualmente abstraído de la relación de jerarquía dada la desconcentración que opera respecto de las competencias otorgadas al mencionado Consejo.

Empero a lo anterior, no puede perderse de vista que dicho órgano colegiado de conformidad con el artículo 8 de la Ley N° 3859, está “integrado por el Ministro de Gobernación y Policía, o su representante; un Ministro de otra Cartera, o su representante, que designará el Presidente de la República; tres miembros de las asociaciones de desarrollo y dos miembros de la unión de gobiernos locales” y que a su vez, será presidido por el Ministro de Gobernación y Policía o su representante, por lo que será en esa conformación, que dicho Ministro tendrá una participación preponderante para proponer la toma de acuerdos tendentes a mejorar al sistema de control interno, aún y cuando la responsabilidad de los acuerdos recaiga sobre el órgano colegiado.

Así las cosas y en lo que se refiere a los informes de control relacionados a las competencias otorgadas a CONADECO, éstos deben ser dirigidos a dicho órgano colegiado directamente, para que bajo su responsabilidad se tomen los acuerdos correspondientes en procura del mejoramiento del sistema de control interno, sin perjuicio de la coordinación que deberá realizar con DINADECO, dado que carece de una estructura organizativa que ejecute los acuerdos que dicho órgano disponga.

Ahora bien, tal y como se indicó supra para el caso de DINADECO, los informes de responsabilidades que se originen por el eventual incumplimiento de la Ley General de Control Interno N° 8292, por parte de CONADECO, deben ser dirigidos a quien por disposición de Ley tenga la potestad disciplinaria o de remoción sobre los integrantes del colegio, que en este caso sería el señor Presidente de la República, por disposición del artículo 8 de la Ley N° 3859 antes mencionada.

IV- Conclusiones.

- Los informes de control relacionados con las competencias que la Ley N° 3859 y su reglamento expresamente asignadas a DINADECO, deben ser dirigidos al Director de dicho órgano en los términos del artículo 37 de la Ley General Control Interno N° 8292, para que en el plazo de 30 días hábiles contados a partir de la

-
- d) Ejecutar las políticas de gobierno que por su naturaleza sean de desarrollo comunal.
 - e) Crear un fondo nacional para el financiamiento de proyectos comunales, dentro de la estrategia para el desarrollo económico y social.
 - f) Colaborar con los programas de desarrollo comunal que realicen las instituciones públicas nacionales con ayuda técnica o económica externa; y recomendar, cuando se considere conveniente, la continuidad o supresión de éstos, de acuerdo con sus resultados.
 - g) Promover convenios con otras instituciones y organizaciones nacionales e internacionales, que busquen el beneficio del movimiento comunal.
 - h) Crear espacios de concertación con los diferentes grados de organización del movimiento comunal, con el fin de contar con mejor criterio en la toma de decisiones.
 - i) Aprobar o improbar donaciones y/o avales a las organizaciones de desarrollo comunal, según lo establecido en la Ley No. 4890 y su Reglamento.
 - j) Aprobar el plan anual de trabajo institucional.

fecha de recibo del informe, ordene a sus respectivos titulares subordinados la implantación de tales recomendaciones, o bien, plantee su discrepancia indicando las soluciones alternas que considere pertinentes.

- Los informes relativos a las eventuales responsabilidades de los titulares subordinados en DINADECO, deben dirigirse a quien de acuerdo con la organización, normativa interna de la institución, la Ley N° 3859 y el Estatuto de Servicio Civil, tenga la potestad disciplinaria; dependiendo del análisis que de cada situación haga esa Auditoría Interna para determinar a quién remite el mencionado informe.
- En el caso del Director de DINADECO, corresponderá al señor Presidente de la República ejercer la potestad disciplinaria, al amparo de lo que establece el artículo 5 de la Ley N° 3859.
- Los informes de control relacionados a las competencias otorgadas a CONADECO de conformidad con la Ley N° 3859 y su Reglamento, deben ser dirigidos directamente a dicho órgano colegiado, que bajo su responsabilidad tomará los acuerdos correspondientes en procura del mejoramiento del sistema de control interno, sin perjuicio de la coordinación que obligatoriamente deberá realizar con DINADECO, dado que carece de la estructura organizativa para ejecutar sus acuerdos.
- Los informes de responsabilidades que se originen por el eventual incumplimiento de la Ley General de Control Interno N° 8292, por parte de CONADECO, deben ser dirigidos a quien por disposición de Ley tenga la potestad disciplinaria o de remoción sobre los integrantes del colegio, que en este caso sería el señor Presidente de la República, por disposición del artículo 8 de la Ley N° 3859 ya señalada

Atentamente,

Licda. Mercedes Campos Alpízar
Gerente de Área A.I

RPL/JBS/MCA/dahs

ci Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
Ministro de Gobernación y Policía.
Archivo Central
Expediente

NI: 21429
G: 2009000211-77