

AL CONTESTAR REFIÉRASE

AL N° 02679
DC-0105

R-DC-38-2011. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Despacho Contralor. San José, a las quince horas del veintiuno de marzo de dos mil once. -----

Recurso de apelación en subsidio interpuesto por el **Patronato Nacional de la Infancia**, en contra de lo dispuesto por el Área de Servicios Sociales en el informe No. DFOE-SOC-IF-123-2009 “*sobre transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro*”. -----

RESULTANDO

I. Que el Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa emitió el informe DFOE-SOC-IF-123-2009. En dicho estudio, se dispuso en lo que interesa: “... **4.1 Al Presidente Ejecutivo. a) Ordenar a quién corresponda la ejecución de un diagnóstico sobre necesidades de las personas menores de edad que requieren protección especial del PANI, que permita conocer en detalle los servicios requeridos por la población según los perfiles de los niños, niñas y adolescentes, tipo de riesgos a que se enfrentan las personas menores de edad bajo protección especial, su nivel de materialización, la oferta a nivel público y privado que existe para su atención, entre otras variables de interés, de manera que se cuente con un instrumento efectivo que sustente el proceso de planificación que se realiza para el impulso de acciones institucionales para la promoción de programas o alternativas de atención y distribución de recursos a organizaciones privadas. Para acreditar el efectivo cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General una copia de la orden que se emita para la atención de la presente disposición, a más tardar el 22 de enero de 2010. Asimismo, se deberá remitir a esta Contraloría General copia del acuerdo de la Junta Directiva del PANI donde quede constancia de la presentación de dicho documento y copia del**

comunicado que acredite su oficialización a más tardar el 30 de abril del 2010. Véase sobre el particular el punto 2.1.1 de este informe. b) Remitir un informe que reúna los resultados del proceso de promoción de la creación de modelos especializados y proliferación de las nuevas alternativas en zonas del país que requieren de ese tipo de servicio, en función de las características de atención consecuentes con las necesidades de los niños, niñas y adolescentes que requieren la protección especial del PANI, acorde con los resultados del diagnóstico requerido en la disposición 4.1 a) de este documento. Para acreditar el efectivo cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General el respectivo informe a más tardar el 30 julio de 2010. Ver punto 2.1.1 de este informe. / c) Girar instrucciones a las unidades administrativas respectivas para que se proceda a tomar las medidas y realizar los ajustes pertinentes a los convenios de cooperación y normativa interna relacionada, con el fin de que los planes de trabajo y el presupuesto de ingresos y gastos de los programas autorizados y subvencionados a las organizaciones privadas se presenten antes del inicio del proceso de planificación del presupuesto institucional, de previo a la asignación de los recursos que serán otorgados a esas organizaciones, en atención a lo dispuesto en el ítem II “Requisitos previos a la asignación” de la circular de la CGR No. 14299. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 22 de enero del 2010, copia de la orden que se emita. Asimismo, remitir copia del documento que acredite la oficialización de los cambios realizados en los convenios y en la normativa interna que corresponda, a más tardar el 26 de febrero del 2010. Ver punto 2.1.2 de este informe. / c) (sic) Remitir un informe que reúna información sobre los resultados finales de la contratación de servicios profesionales para la revisión y análisis de los expedientes administrativos de los niños, niñas y adolescentes atendidos en los albergues a cargo del Patronato Nacional de la Infancia y de las Organizaciones no Gubernamentales de Residencia Transitoria, así como, de las acciones institucionales adoptadas en función de los resultados de dicha contratación. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta

disposición se deberá remitir el informe de cita a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de abril del 2010. Ver punto 2.2.3 de este informe. / d) Ordenar a la Gerencia Técnica el inicio inmediato de un estudio de campo, complementario en términos de cobertura y de las variables a investigar por medio de la contratación de servicios profesionales, que permita determinar la situación psicosociolegal de cada una de las personas menores de edad que se encuentran bajo la protección de alternativas privadas, a efecto de que se adopten las medidas administrativas que procedan en relación con la situación individual que se determine para cada uno de ellos y se tomen las medidas que correspondan en el evento en que se observe el incumplimiento injustificado, por parte de los funcionarios de las Oficinas Locales y Direcciones Regionales, de los plazos y procedimientos establecidos en la normativa externa e interna vigente respecto a las situaciones que se determinen en el estudio de cita. Para acreditar el cumplimiento efectivo de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General copia de la orden solicitada, a más tardar el 22 de enero del 2010, y los resultados finales de la investigación que se realice, a más tardar el 30 de junio de 2010. Véase el punto 2.2.3 de este informe. / e) Ordenar a la Gerencia Técnica el diseño e implementación de una estrategia de control que permita monitorear, supervisar y verificar el efectivo cumplimiento de los plazos y procedimientos establecidos en la normativa externa e interna vigente respecto a los ingresos, egresos y atención “psicosociolegal” de las Personas Menores de Edad que se encuentran ingresadas en los albergues de las Organizaciones no Gubernamentales, con la finalidad de velar que la vigencia y actualización de las medidas de protección de abrigo temporal se enmarquen dentro de los parámetros establecidos y además, se brinde seguimiento sobre la atención psicosocial que recibe el menor de edad durante su ingreso y permanencia en el respectivo albergue. Para acreditar el efectivo cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar 22 de enero del 2010, copia de la orden que se emita. Asimismo, remitir a más tardar el 30 de abril del 2010, el documento que acredite la comunicación de la estrategia y su respectiva oficialización. Véase el punto 2.2.3 de este

informe. / 4.2 Al Gerente Técnico. / a) Girar instrucciones a los funcionarios del Departamento de Acreditación, responsables del proceso de supervisión técnica de los programas autorizados y subvencionados a organizaciones privadas para que cumplan en forma y tiempo con lo que establece el ítem II “Requisitos previos a la asignación” de la Circular de la CGR No. 14299 y sus reformas en lo aplicable; así como, normativa interna del PANI sobre el particular, e instruir para que, según corresponda, se proceda a comunicar por escrito a las organizaciones privadas, las situaciones susceptibles de mejora en función a las regulaciones existentes sobre la materia, todo lo cual, debe quedar debidamente documentado y sustentado en el respectivo expediente. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de enero de 2010, copia de la respectiva comunicación. Ver punto 2.1.2. de este documento. / b) Ordenar al Departamento de Acreditación el diseño, formalización e implementación de un instrumento de control que permita a los funcionarios responsables del proceso de supervisión efectuar el seguimiento sobre el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de trabajo de las organizaciones privadas, así como, el seguimiento en el cumplimiento de mejoras detectadas y comunicadas como resultado de la supervisión y evaluación de su gestión. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar 22 de enero del 2010, copia de la orden que se emita. Además, remitir a más tardar el 26 de febrero del 2010, el documento que acredite la definición y formalización de tal instrumento. Ver punto 2.1.2 y 2.2.1 c) de este documento. / c) Solicitar al Departamento de Acreditación el diseño, formalización e implementación de mecanismos de coordinación que propicien una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre las unidades responsables del proceso de asignación de recursos del PANI y de los diferentes órganos públicos concedentes, con el propósito de que previo a la asignación de recursos a organizaciones privadas se valoren las necesidades existentes y sus fuentes de financiamiento y se prioricen y direccionen los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición,

remitir a más tardar 22 de enero del 2010, copia de la orden que se emita. Asimismo, los mecanismos que se definan y formalicen en acatamiento de esta disposición, deberán ser comunicados a esta Contraloría General a más tardar el 31 de marzo del 2010. Ver punto 2.1.3. de este documento. / **d)** Ordenar un análisis de la normativa interna vigente que regula el proceso de supervisión técnica de los programas para la protección y atención integral de niños, niñas y adolescentes autorizados y subvencionados a organizaciones privadas, con el propósito de eliminar duplicidades o subsanar vacíos en la supervisión y en general unificar, introducir mejoras y oficializarlas en función de los resultados expuestos en este informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta **e)** Ordenar al Departamento de Acreditación el desarrollo e implementación de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan evaluar los servicios que brindan las organizaciones privadas, en función de los programas autorizados y subvencionados por el Patronato y acorde con los términos establecidos en cada una de las modalidades de atención existentes. Tales indicadores deben cumplir con las características que se comentan en el punto 2.2.2 de este informe. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar 22 de enero del 2010, copia de la orden que se emita. Asimismo, remitir el documento que acredite la definición y formalización de tales indicadores, a más tardar el 31 de marzo del 2010. / **f)** Disponer al Departamento de Acreditación la definición y presentación ante esa Gerencia Técnica de una estrategia de supervisión y evaluación de programas autorizados y subvencionados por el PANI a organizaciones privadas, sustentada en los riesgos identificados hasta la fecha en la labor de supervisión de las diferentes alternativas autorizadas, la normativa externa e interna existente sobre la materia y los recursos humanos y materiales disponibles en dicho Departamento, de tal forma que, los recursos disponibles se utilicen, de forma eficaz y eficiente, en la supervisión y seguimiento de los programas con mayor exposición al riesgo. Esta estrategia de fiscalización debe considerar las acciones de control que realicen otros órganos públicos concedentes que financien programas en beneficio de los menores de

edad, fundamentalmente con la Junta de Protección Social. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de mayo del 2010, el documento que acredite la comunicación de la estrategia y su respectiva oficialización. Ver punto 2.2.1 b) y c) de este informe. La información que se solicita en este informe, para acreditar el cumplimiento de las disposiciones antes consignadas, deberá remitirse, en los plazos y en los términos fijados en este apartado No. 4, al Área de Seguimiento de Disposiciones de este órgano contralor. ...”-----

II. Que el informe fue notificado al Patronato Nacional de la Infancia el quince de enero de dos mil diez (expediente, folio 62). -----

III. Que mediante resolución dictada a las trece horas del diecisiete de marzo de dos mil diez, el Área de Servicios Sociales aceptó parcialmente el recurso de revocatoria (expediente, folios 83 a 110). -----

IV. Que el Área de Servicios Sociales modificó parcialmente, las siguientes disposiciones: **“4.1.a) al Presidente Ejecutivo. Modificada parcialmente. Ordenar a quién corresponda la ejecución de un diagnóstico sobre necesidades de las personas menores de edad que requieren protección especial del PANI, que permita conocer en detalle los servicios requeridos por la población según los perfiles de los niños, niñas y adolescentes, tipo de riesgos a que se enfrentan las personas menores de edad bajo protección especial, su nivel de materialización, la oferta a nivel público y privado que existe para su atención, entre otras variables de interés, de manera que se cuente con un instrumentos efectivo que sustente el proceso de planificación que se realiza para el impulso de acciones institucionales para la promoción de programas o alternativas de atención y distribución de recursos a organizaciones privadas. Para acreditar el efectivo cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General una copia de la orden que se emita para la atención de la presente disposición, a más tardar el 22 de enero de 2010. Asimismo, se deberá remitir a esta Contraloría General copia del acuerdo de la Junta Directiva del PANI donde quede constancia de la presentación de dicho documento y copia**

del comunicado que acredite su oficialización a más tardar el 31 de agosto de 2010. Véase sobre el particular el punto 2.1.1 de este informe. / Disposición 4.1.b) al Presidente Ejecutivo. Modificada totalmente. / “b) Remitir a la Junta Directiva del PANI, a más tardar el 30 de setiembre de 2010, una estrategia institucional para la creación y puesta en funcionamiento de nuevos modelos y alternativas de protección para cubrir los riesgos que se identifiquen en el diagnóstico solicitado en la disposición 4.1.a) de este informe, con su correspondiente cronograma que precise las acciones, recursos, responsables y plazos para su cumplimiento. Una vez que esa estrategia sea conocida y aprobada por la Junta Directiva presentarla a esta Contraloría General a más tardar el 29 de octubre de 2010”. Disposición 4.1.c) al Presidente Ejecutivo. Se mantiene. Esta disposición se mantiene en los mismos términos y plazo otorgados. ... Disposición 4.1.c) (sic) al Presidente Ejecutivo. Parcialmente modificada. / Esta disposición se modifica parcialmente, eliminando la frase “en los albergues a cargo del Patronato Nacional de la Infancia”, para lo cual se deberá leer de la siguiente manera: c) Remitir un informe que reúna información sobre los resultados finales de la contratación de servicios profesionales para la revisión y análisis de los expedientes administrativos de los niños, niñas y adolescentes atendidos en las Organizaciones no Gubernamentales de Residencia Transitoria, así como, de las acciones institucionales adoptadas en función de los resultados de dicha contratación. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición se deberá remitir el informe de cita a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de abril del 2010. Ver punto 2.2.3 de este informe. / Disposición 4.1.d) al Presidente Ejecutivo. Parcialmente modificada. Esta Área de Fiscalización le confiere la modificación del plazo solicitada, por lo que la fecha de cumplimiento será el 30 de agosto de 2010. ... Disposición 4.2.a) al Gerente Técnico. Se mantiene. Esta Disposición se mantiene en los mismos términos y plazo concedido en el Informe No. DFOE-SOC-IF-123-2009. ... Disposición 4.2.c) al Gerente Técnico. Parcialmente modificada. Esta Área de Fiscalización, confiere al recurrente su petición, por lo que deberá leerse el plazo de dicha disposición, al 31 de julio del 2010, como a

continuación se transcribe: “Solicitar al Departamento de Acreditación el diseño, formalización e implementación de mecanismos de coordinación que propicien una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre las unidades responsables del proceso de asignación de recursos del PANI y de los diferentes órganos públicos concedentes, con el propósito de que previo a la asignación de recursos a organizaciones privadas se valoren las necesidades existentes y sus fuentes de financiamiento y se prioricen y direccionen los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar 22 de enero del 2010, copia de la orden que se emita. Asimismo, los mecanismos que se definan y formalicen en acatamiento de esta disposición, deberán ser comunicados a esta Contraloría General a más tardar el 31 de julio del 2010. Ver punto 2.1.3 de este documento. ...”-----

V. Que mediante oficio DFOE-SOC-0306 de veintidós de marzo de dos mil diez, el Área de Servicios Sociales remitió el expediente a este Despacho (expediente, folio 111). -----

CONSIDERANDO

I.- Admisibilidad. El informe fue comunicado al Patronato Nacional de la Infancia el once de enero de dos mil diez y el escrito de impugnación presentado el quince de enero siguiente, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 346 de la Ley General de la Administración Pública se estima presentado en tiempo. Por otra parte, al tratarse de una orden girada a la Administración, conforme lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General el acto puede ser recurrido por el sujeto pasivo. -----

II.- Sobre el fondo. Visto que el Área de Servicios Sociales ajustó ciertas disposiciones, a raíz del recurso presentado por la entidad, el análisis se centra en los aspectos no admitidos, toda vez que la apelación en subsidio se entiende referente a dichos argumentos. **1) Sobre la disposición 4.1.a).** En relación con esta disposición, el Área otorgó un tiempo mayor

para su ejecución, en razón de las explicaciones brindadas en su momento y el tiempo de atención de la gestión recursiva. Sobre el particular, la entidad recurrente cuestiona la pertinencia de realizar un estudio como el encargado (diagnóstico integral), al estimar que sería más propio que lo realizara el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, por ejemplo, con su informe de estado de derechos en materia de niñez y adolescencia. Parece ser que el interés de la Contraloría General en el estudio es que el Patronato planifique los recursos que gira a organizaciones no gubernamentales, atendiendo a criterios de riesgo y vulnerabilidad social; sin embargo el PANI no financia los programas de las alternativas de protección residenciales, lo que hace es subsidiar un porcentaje del costo de la atención de los niños que les refiere y que se encuentran a cargo y bajo la protección del Patronato. Como parte del abordaje, el Patronato lo que ha venido haciendo es promocionar la creación de nuevas organizaciones que requiere según los perfiles de los niños, niñas y adolescentes para los que actualmente no existe atención especializada y promocionar la creación de alternativas. **Criterio del Despacho.** El Área de Servicios Sociales, al atender el recurso presentado, comenta el fin del estudio y señala que es sustentar el proceso de planificación para promover la creación de programas o alternativas de atención y distribución de recursos a organizaciones privadas, priorizando según las zonas y características de la población. Punto medular que amplía la perspectiva del Patronato en cuanto al interés del estudio y los objetivos que se pretenden cumplir y que no se limita a asuntos económicos. La intención del estudio es promover un análisis lo más amplio posible para impulsar alternativas de protección especializadas en función de los riesgos, lo que efectivamente es una necesidad. En consecuencia, para este extremo el recurso se declara sin lugar. **2) Sobre la disposición 4.1.b).** Para esta disposición, el Área de Fiscalización aceptó los cuestionamientos y extendió el plazo de cumplimiento, por lo que se omiten otros comentarios. **3) Sobre la disposición 4.1.c).** El recurrente cuestiona la aplicación de la Circular 14299, al señalar que el Patronato no financia programas de las organizaciones no gubernamentales, sino que adquiere un servicio que requiere, lo que hace

a través del convenio de cooperación. Los recursos no se giran en atención al plan de trabajo, ni del proyecto de la ONG, ni tampoco de su presupuesto. Se solicita aclarar si la circular 14299 es aplicable a la relación existente entre el PANI y las alternativas de protección privadas. Por su parte, el Área de Fiscalización comenta que el PANI deberá aplicar todos los controles previstos en la citada circular para garantizar que los recursos transferidos sean utilizados en estricto apego a los fines públicos y a los objetivos institucionales. La relación con las organizaciones no gubernamentales no supone la compra de servicios o su contratación. Así, el PANI además de cumplir con el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, debe sujetarse a la ya mencionada circular.

Criterio del Despacho. Según la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, su fin primordial es proteger de manera integral a las personas menores de edad y sus familias, como pilares de la sociedad costarricense; de ahí que sea rectora en materia de infancia, adolescencia y familia (Ley No. 7648 de 9 de diciembre de 1996, artículos 1 y 2). Dentro de sus fines están la asistencia técnica y protección de la niñez. Así, la razón de ser del Patronato Nacional de la Infancia es tan relevante, que ello por sí mismo justifica que dicha organización conozca el plan de trabajo o programa anual de aquellas organizaciones privadas, a las que acude como colaboradores en la atención de la niñez. De lo contrario, ¿cómo conocer la razonabilidad de los costos que tales organizaciones tienen en la atención de niños y niñas transferidos por el Patronato? y ¿cómo garantizar que entre las distintas organizaciones se brinden servicios con unas prestaciones básicas similares?, entre otros aspectos que deben ser atendidos. Tratándose de la planificación y organización del sistema y de los asuntos relacionados con la niñez en general, la entidad es la primera llamada a establecer mecanismos y controles que le garanticen el cumplimiento de los fines encomendados por ley. Es un tema que excede por mucho el aspecto presupuestario y que se vincula con la esencialidad de los fines constitucionalmente encargados a esa institución. Concuera este Despacho, con el Área de Fiscalización en cuanto a que si bien el Patronato puede ayudarse en el cumplimiento de sus labores de servicios prestados por

organizaciones no gubernamentales, la responsabilidad última en la atención de esa población en riesgo sigue siendo de ese Patronato. Luego, la vinculación con organizaciones no gubernamentales no se puede entender como “el pago de un servicio” como parece desprenderse del recurso, al margen de los mecanismos utilizados en la estimación de los costos. En ese sentido, la Procuraduría General de la República ha sostenido que *"... los convenios de cooperación a que llegue el PANI con entidades privadas para el otorgamiento de transferencias para implementar y ejecutar programas en beneficio de la niñez, la adolescencia y la familia, no se enmarcan propiamente en la Ley de Contratación administrativa, particularmente si no tienen como objeto la compra y venta de servicios, sino la regulación de cómo el beneficiario deberá usar y administrar los recursos transferidos y las obligaciones que éste asume para que se cumpla el destino de la transferencia y para que los niños reciban la atención óptima en lo material, técnico, profesional y humano que requieran y, por ende, que la labor de la entidad responda al interés superior del menor"* (dictamen C-002-2002 de fecha 7 de enero de 2002). En cuanto a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Circular 14299, si bien se refiere a los controles y rendición de cuentas que deben darse cuando se trate de transferencias de beneficios patrimoniales, gratuitos y sin contraprestación alguna, con mayor razón han de existir controles cuando sí exista contraprestación que supervisar. En este caso, los controles se justifican por la importancia de los fines que cumple el Patronato, por el hecho de que se trata de recursos públicos y por el impacto de la actividad que ejercen los privados, razón por la cual se mantiene lo señalado por el Área de Fiscalización; sin perjuicio de la dinámica propia del tema de fiscalización y su impacto en el control que se ejerce. **4) Sobre la disposición 4.1.c (sic).** En relación con esta disposición el Área de Servicios Sociales aceptó la propuesta formulada por el Patronato Nacional de la Infancia, por lo que realizó los ajustes pertinentes, dado lo cual se omite comentario al respecto. **5) Sobre la disposición 4.1.d).** En relación con esta disposición el Área de Servicios Sociales aceptó la propuesta

formulada por el Patronato Nacional de la Infancia, por lo que realizó los ajustes pertinentes, dado lo cual se omite comentario al respecto. **6) Sobre la disposición 4.2.a).** En relación con esta disposición, el Área aclara que el plazo aplica a la emisión de las instrucciones que deben girarse a los funcionarios del Departamento de Acreditación, en razón de lo cual se mantiene el plazo establecido. Revisada la disposición se advierte que el plazo previsto efectivamente puede ser cumplido y que para ello no incide que los convenios ya estuvieran firmados, por lo que el recurso se declara sin lugar para este extremo. **7) Sobre la disposición 4.2.c).** En relación con esta disposición el Área de Servicios Sociales aceptó modificar el plazo de cumplimiento, por lo que se omite cualquier comentario. -----

POR TANTO

Con base en las consideraciones de hecho y de derecho que sirven de sustento a esta resolución, artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 351 de la Ley General de la Administración Pública se dispone **DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación en subsidio interpuesto por el Patronato Nacional de la Infancia, en contra de lo dispuesto por el Área de Servicios Sociales en el informe No. DFOE-SOC-IF-123-2009 “*sobre transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro*”. -----

Notifíquese.-----

Rocío Aguilar Montoya

CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA



RAM/JHA/pbj

Ce: Área de Seguimiento de Disposiciones

NI: 25781-09, 910, 2738, 2737, 2736, 2735-2010, DFOE-SOC-0306