

Al contestar refiérase
al oficio No. **07974**

29 de agosto, 2011
DFOE-IFR-0503

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA. San José, a las 08 horas del 19 de agosto de dos mil once.-----

VISTO el Recurso de revocatoria presentado por el Viceministerio de Telecomunicaciones, representado por el señor Marcos Arroyo Flores, Director de Planeación, en su carácter de Coordinador de dicha entidad en contra del informe No. DFOE-IFR-IF-8-2011, tramitado mediante oficio No. 06579 (DFOE-IFR-0445) y denominado "Resultados de la evaluación del seguimiento que hace el MINAET al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT)", emitido por esta Área de Fiscalización con fecha 18 de julio de 2011, el cual fue notificado debidamente el día 20 de julio del presente año.-----

RESULTANDO

I.- Que el Área Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, emitió el informe No. DFOE-IFR-IF-8-2011, tramitado mediante oficio No. 06579 (DFOE-IFR-0445), con fecha 18 de julio de 2011, denominado "Resultados de la evaluación del seguimiento que hace el MINAET al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT)." -----

II.- Que el informe citado fue notificado al Ing. Teófilo de la Torre, entonces Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, el día 20 de julio de 2011.-----

III.- Que mediante escrito No. OF-DP-2011-115, del 26 de julio de 2011, el cual fue presentado ante esta Contraloría General en esa misma fecha, el Viceministerio de Telecomunicaciones, representado por el señor Marcos Arroyo Flores, Director de Planeación, en su carácter de Coordinador de dicha entidad, presentó recurso de revocatoria en contra de algunas consideraciones del informe No. DFOE-IFR-IF-8-2011.---

IV.- Que para el dictado de la presente resolución se han atendido las disposiciones establecidas al efecto. -----

CONSIDERANDO

I.- Legitimación y admisibilidad. De conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los actos finales que dicte el órgano contralor estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenido en la Ley General de la Administración Pública. El informe aquí impugnado contiene disposiciones dirigidas al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, en su condición de Rector del Sector de Telecomunicaciones, conforme el artículo 38 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, No. 8660; sin embargo, dicho informe analiza la labor que ha ejecutado el Viceministerio de Telecomunicaciones, - dependencia del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), conforme se

desprende del inciso 7 del artículo 47 de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227, lo cual evidencia el interés legítimo en incoar el presente proceso recursivo, por lo que se encuentra a criterio de esta Área de Fiscalización, legitimado para presentar los recursos ordinarios correspondientes, conforme a lo estipulado en los artículos 275 y 342 de la Ley No. 6227. La representación que aduce el recurrente señor Arroyo Flores, Director de Planeación, se fundamenta en la designación como Coordinador de dicha entidad, que realiza la titular del Viceministerio, Licda. Hannia Vega, el 21 de julio de 2011, lo que se encuentra ajustado a lo establecido en los artículos 95 y 96, inciso 2 de la propia Ley recién citada. De igual manera, el recurso se estima presentado dentro del plazo establecido por el artículo 346 de la Ley General de la Administración Pública, ya que al ser notificado el informe al Ministerio el día 20 de julio, el plazo para presentar el recurso ordinario vencía el 26 de ese mes.-----

II.- Sobre el fondo. Procede referirse a las consideraciones esbozadas por el recurrente. **Primer motivo de consideración.** Se señala en los puntos **primero** y **noveno** del recurso, que esta Contraloría General no debe considerar como fechas de corte para la presentación de sus informes semestrales el 30 de noviembre de cada año, pues, metodológicamente, se requiere de un periodo para la elaboración del informe después de que se solicita la información del avance de las metas a las instituciones responsables de su cumplimiento, casualmente los días 30 de noviembre – como fecha de corte; que, en concordancia con ello, no resulta procedente lo indicado por esta Contraloría General en el punto 5) xv, del referido informe, en cuanto a que no se tenía la información de insumo para la elaboración del informe de seguimiento correspondiente a la fecha de corte o de emisión de ese informe de seguimiento; y que con base en ello, la no presentación de dichos informes en esa fecha no debe ser considerada como extemporánea. **Criterio del Área de Fiscalización:** Sobre este punto cabe señalar que, si bien es facultativo del Viceministerio establecer las fechas para la presentación de dichos informes, aunque apegada esa facultad a los señalamientos establecidos al efecto en el PNDT, esta Contraloría, a falta de una indicación explícita de la fecha en que deben ser presentados los informes semestrales y anuales; partió de la fecha de publicación del PNDT y se basó en lo que indica ese mismo documento de que semestral y anualmente serían presentados los informes de seguimiento correspondiente. Esto mismo fue discutido en las sesiones de validación del informe que alude el recurrente cuando esta Contraloría General le indicó a dicha institución que debía establecer, como parte de una metodología de evaluación, las fechas de corte y de presentación de los informes correspondientes. En razón de lo expuesto se rechaza este argumento y se mantiene lo dispuesto en el Informe recurrido. **Segundo motivo de consideración:** Se indica en el recurso que el órgano contralor señala que el informe de seguimiento correspondiente al segundo año considera información parcial respecto a la cantidad de metas referidas pues incluye algunas sobre las cuales no se tiene información; cuando en realidad eso mismo implica, más bien, que el informe de seguimiento se refiere a la totalidad de las metas del Plan y que tal diferencia de criterio obedece a enfoques metodológicos distintos. **Criterio del Área de Fiscalización:** Uno de los objetivos de esta Contraloría General, al evaluar los informes de seguimiento al PNDT y señalar lo indicado en el informe recurrido, es coadyuvar a que la información que se suministre como resultado del seguimiento, que corresponde realizar al Viceministerio como Rector en la materia, le permita a ese mismo Rector y a los usuarios e interesados de esa información, efectuar los análisis necesarios para apoyar la toma de decisiones oportunas y con ello contribuir al logro de los objetivos que persigue el Estado por medio de la ejecución del Plan evaluado. En ese sentido, el señalamiento que hace este órgano contralor al respecto tiene como fin hacer énfasis en que los resultados

se refieren a una porción de las metas, porque claramente no se tiene información de un conjunto de ellas; lo que no permite conocer los resultados de la ejecución de una porción del Plan. Es criterio de esta Contraloría que el seguimiento no debe entenderse como la determinación de si se tiene o no información sobre el estado de una meta, sino la determinación eficaz del estado de una meta y de las causas que pudieran haber inducido a su incumplimiento o rezago, a fin de implementar las acciones correctivas pertinentes y oportunas. Aceptar lo primero atenta contra el objetivo mismo del seguimiento y podría incurrir en el riesgo de que su verificación, por parte del Rector, no resulte efectiva. En razón de lo expuesto se rechaza este argumento y se mantiene lo dispuesto en el Informe recurrido. **Tercer motivo de Consideración:** Según el recurso se diverge metodológicamente del señalamiento que hace la Contraloría General respecto a que los informes de seguimiento incluyen información parcial por no contemplar lo relativo a las metas identificadas como cumplidas en informes anteriores ni aquellas de las que no se tiene información; ya que eso no impide que se tenga información completa respecto del avance o resultados del Plan en forma integral, tal y como lo advierte este órgano contralor. **Criterio del Área de Fiscalización:** Sobre dicho punto es claro que la intensión de este órgano contralor es procurar que un informe de seguimiento se constituya en un instrumento de control completo, de manera que pueda brindar información respecto de la totalidad de los componentes del PNDT. Lejos de pretender señalar una deficiencia en la forma de presentación de los resultados del seguimiento, la intensión del órgano contralor es advertir que los porcentajes de cumplimiento del PNDT como un todo pueden ser distintos, incluso más favorables, en virtud de que hay metas cumplidas que no están siendo señaladas. No incorporar la totalidad de las metas en dichos informes redundaría en un instrumento, efectivamente, parcial; el cual, para un tercero interesado que únicamente estudia el informe publicado más recientemente, no le permitiría conocer la realidad total sobre la gestión del Plan. Asimismo, una práctica como la utilizada por el Viceministerio (de no incluir la totalidad de las metas) significaría un costo mayor para analizar la totalidad del Plan, pues implicaría el estudio de todos los informes emitidos a fin de tener una noción clara o completa de la realidad. Reiterando, no se trata de que dicha práctica “impide que se tenga información completa respecto del avance o resultados del Plan en forma integral” – pues obviamente el Viceministerio cuenta con ella, se trata de que exista un instrumento que le permita a otros, ajenos al Viceministerio, conocer de manera ágil, eficiente y actualizada ese avance o resultado integral. En razón de lo expuesto se aclara la intención de esta Área de Fiscalización respecto al punto en comentario, sin que ello implique una modificación de lo dispuesto en el Informe recurrido. **Cuarto motivo de Consideración:** Se objeta el criterio de la Contraloría General respecto a que “la estructura de presentación del informe [borrador del II Informe Semestral].../... no deja ver estos resultados con total claridad...”; haciendo referencia a la forma como se presenta la información de las metas cumplidas, con avance y no cumplidas, y al hecho de no incluir en la información agregada los datos de las metas sobre las cuales no se tiene información. **Criterio del Área de Fiscalización:** Sobre el particular cabe indicar que lo que se señaló en el informe de fiscalización en comentario fue que, respetando la metodología establecida por ese Viceministerio, en el análisis de dichos informes se incorporen las metas que corresponden al plan en su totalidad. Inclusive, en la información que conforma el informe recurrido, se incluyó un cuadro detalle que, definitivamente, permite una visión más clara y completa del estado de avance del Plan; aspecto que en nada contrapone la práctica del Viceministerio, por el contrario fortalece la transparencia y rendición de cuentas propias de esos informes. En razón de lo expuesto se rechaza este argumento y se mantiene lo dispuesto en el Informe recurrido. **Quinto y Sexto motivos de consideración:** Se alega en el recurso el

señalamiento de esta Contraloría General en cuanto a que la calificación de cumplimiento de ciertas metas obedece a información parcial; el cual se objeta porque en aras de la transparencia el Viceministerio así lo indica cuando no se cuenta con información de la totalidad de los responsables del cumplimiento de esas metas. **Criterio del Área de Fiscalización:** Respecto a este argumento este órgano de control considera que siendo el Viceministerio quien ejecuta las funciones del ente Rector en materia de telecomunicaciones y el responsable de dar seguimiento al cumplimiento del PNDT, no puede basar ese seguimiento en información parcial. Tal práctica no resulta admisible pues impide tener certeza sobre el cumplimiento del Plan, lo que implica el riesgo de no actuar a tiempo en procura del logro de sus objetivos. Cabe aclarar que el señalamiento no versa en su fondo sobre el hecho de que la información es parcial, versa sobre la imposibilidad de que el seguimiento sea efectivo en el tanto, con información cierta, completa y de todos los responsables involucrados se pueda conocer el estado real de avance y tomar en consecuencia decisiones oportunas. En razón de lo expuesto se rechaza este argumento y se mantiene lo dispuesto en el Informe recurrido. **Séptimo motivo de consideración:** Se manifiesta en el recurso que la Contraloría General señala que hay metas que se indican como cumplidas a pesar de involucrar a nuevos operadores o proveedores que no han ingresado al mercado; y alega que esa calificación se basa, en el caso analizado, en información suministrada por la entidad responsable de ello; además, que el que tenga un grado de cumplimiento del 100% no implica que deje de dársele el seguimiento pertinente. **Criterio del Área de Fiscalización:** Sobre este punto cabe mencionar que el señalamiento que hace este órgano contralor en el informe recurrido no versa sobre la continuidad de la evaluación de dichas metas, aunque ello tiene relación con lo indicado en el punto “Tercer motivo de consideración” antes comentado, respecto de metas que se registraron como cumplidas y no fueron incorporadas en informes posteriores. Más bien, se relaciona con lo dicho en el punto siguiente en cuanto a la rigurosidad que debe tener ese Viceministerio en la determinación del grado de cumplimiento señalado. Por tanto se rechaza este argumento y se mantiene lo dispuesto en el Informe recurrido. **Octavo motivo de consideración:** Se señala que la Contraloría General, en el punto 5) xi de su informe No. DFOE-IFR-IF-8-2011, dice que el informe de seguimiento no se acompaña de las valoraciones y comprobaciones que realiza la Rectoría para calificar el grado de cumplimiento de las metas, las cuales, según se alega, sí se realizan y que prueba de ello es que el estado de una meta se ha variado de un informe a otro. **Criterio del Área de Fiscalización:** La argumentación anterior no resulta de recibo, más bien revela la debilidad implícita en el informe de seguimiento evaluado de no apoyar procesos de toma de decisiones respecto del avance del Plan en información debidamente comprobada y valorada por ese Viceministerio; además, un cambio en la calificación de una meta, de un periodo a otro, derivado de una revaloración posterior al seguimiento, por parte de ese Rector, implica un riesgo, ya que se puede incurrir en gestiones impulsadas por una calificación incorrecta de una meta. Es claro que por su carácter de rendición de cuentas el informe debe considerar el resultado de aclaraciones, correcciones de errores y demás acciones que debe ejercer ese Viceministerio como requisitos previos a determinar y comunicar la situación real de avance de cada meta. Por tanto, se rechaza la argumentación y se mantiene lo dispuesto en el informe recurrido. **Noveno motivo de consideración:** En los dos puntos finales del recurso, se comentan algunas disposiciones giradas por esta Contraloría General en el informe No. DFOE-IFR-IF-8-2011 en comentario. Con respecto a la primera de esas disposiciones, referida a que ese Viceministerio debe confirmar si los aspectos señalados por este órgano contralor, los cuales se basaron en la versión borrador del II Informe (de Seguimiento Anual del PNDT), persisten en la versión definitiva

de ese mismo informe, se indica en el recurso que el Viceministerio mantuvo el mismo formato y que las diferencias existentes corresponden a la actualización de la información, lo cual evidencia que las condiciones señaladas por este órgano contralor persisten en la versión definitiva y que debido a ello queda pendiente el debido cumplimiento de la disposición e) del informe citado. Por otro lado, con respecto a la disposición b) del informe emitido por esta Contraloría General, se solicita mediante el recurso que este órgano contralor se refiera a la posibilidad planteada en las discusiones sostenidas con personal del Viceministerio, en torno a que la evaluación se circunscriba a la finalización de los periodos 1, 3 y 5; ya que con ello se tendría el espacio para la elaboración de los instrumentos de seguimiento solicitados por este órgano de control. **Criterio del Área de Fiscalización:** Al respecto cabe indicar que el establecimiento de las fechas en que se deben emitir los informes de seguimiento es facultativo de ese Viceministerio. Que lo pertinente es que ese establecimiento se acompañe del análisis necesario para garantizar la eficacia y oportunidad de esos instrumentos de seguimiento y que con ello la Administración pueda actuar de manera oportuna en pro del logro de los objetivos que se persiguen con ese Plan, así como minimizar los riesgos que le pudieran afectar. A partir de lo antes dicho se mantienen vigentes las disposiciones y los plazos para su ejecución descritos en el informe recurrido.

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a esta resolución, lo señalado en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, se resuelve: **DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de revocatoria interpuesto por el Viceministerio de Telecomunicaciones, representado por el Señor Marcos Arroyo Flores, Director de Planeación, en su carácter de Coordinador de dicha entidad, en contra del informe No. DFOE-IFR-IF-8-2011.-----

NOTIFÍQUESE

Lic. Allan Roberto Ugalde Rojas
Gerente de Área

ARUR/GRS/JFMM/mzl

Ci: Expediente (G-201000332, P-2)

Ni 12799, 14237