

Al contestar refiérase  
al oficio N.º **06294**

2 de junio, 2017  
**DFOE-ST-0031**

Señor  
Alexander Arias Valle  
Auditor Interno  
**PROMOTORA DE COMERCIO  
EXTERIOR DE COSTA RICA**

Estimado señor:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado mediante el oficio Nro.PROCOMER-AI-EXT-003-2017 del 25 de abril del 2017, sobre la aprobación de proyectos por parte de los Órganos Colegiados (Juntas Directivas).

Se atiende la solicitud de criterio que plantea mediante el oficio señalado en el cual plantea a la Contraloría General las siguientes preguntas:

1. *¿Debe una Administración Activa, presentar a la Junta Directiva todos los elementos del proyecto a ejecutar, donde se detalle la viabilidad, los objetivos, el presupuesto inicial, plan de trabajo con cronograma, recurso humano a cargo y otros elementos que deben contener los proyectos de esta naturaleza en su etapa de planificación para su aprobación?*
2. *¿Debe someter una Administración Activa a la Junta Directiva, información referente a las formas de financiamiento de los proyectos, por ejemplo, el establecimiento de cánones a establecer en decretos ejecutivos?*
3. *¿Debe un Órgano Colegiado aprobar de forma expresa el desarrollo de un proyecto y así quedar establecido textualmente el acuerdo en el acta de la sesión correspondiente?*
4. *¿La presentación de ajustes presupuestarios relacionados con el Proyecto y un acuerdo para que varios miembros del Órgano Colegiado visiten la zona de su desarrollo, es o no suficiente para considerar que dicho Órgano lo ha aprobado, sin hacer constar de forma expresa su aprobación en un acta?*

DFOE-ST-0031

2

2 de junio, 2017

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En atención a la consulta planteada, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Nro. 7428, el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b) del artículo 4 de la citada Ley; complementándose al efecto, con lo regulado en el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República” (resolución R-DC-197-2011), el cual establece las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

Según lo dispuesto en la normativa citada, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando la temática tenga relación con los componentes de la Hacienda Pública y en general con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, así como siempre que la consulta la hayan planteado los sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General, según definición presente en el citado artículo 4. Deben entenderse incluidos el auditor y subauditor interno de las instituciones públicas.

Ahora bien, en punto a la presente consulta, esta versa sobre cuestiones que le competen a la Administración, ya que la consulta hace referencia al trámite que deben seguir los proyectos de la institución, siendo que se cuestionan aspectos relacionados con la documentación del proyecto que se debe remitir a las instancias jerárquicas, la pertinencia o no de remitir cierta documentación, e incluso lo referente a la definición de los roles, tareas, funciones, responsabilidades, niveles de jerarquía y competencias de las diferentes instancias administrativas.

No obstante la anterior aclaración, y en el entendido de que no corresponde entonces referirse a los asuntos puntuales que hacen referencia a aspectos propios de la gestión y el quehacer de la Administración, el Órgano Contralor ha considerado que el tema de la gestión de proyectos abordado desde una perspectiva general, sí entra en su esfera de competencias, pues según se explicará en detalle, se trata de una manifestación de actividades de control de las organizaciones, que resulta fundamental para la promoción de la eficiencia y eficacia en el desempeño de la función pública; razón por la cual el órgano contralor estima que resulta pertinente emitir criterio en el entendido de que nos referiremos en general a la temática de la gestión de proyectos y su relación

DFOE-ST-0031

3

2 de junio, 2017

con el control interno de la institución, sin entrar a contestar ni ahondar respecto de las preguntas puntuales que nos formulan en el oficio (aspectos propios de la gestión de la Administración activa); esto con la intención de dotar a la Auditoría de insumos que se estima importantes con respecto a la temática de la consulta.

## II. SOBRE LA GESTIÓN DE PROYECTOS COMO UNA EXPRESIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL.

Inicialmente, es importante destacar que la Ley General de Control Interno, Ley Nro. 8292, define el concepto de sistema de control interno en el artículo 8; dicho numeral establece que:

*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.*

Asimismo, de conformidad con el ordinal 9 de ese mismo cuerpo normativo, la administración activa se convierte en un elemento esencial para el establecimiento del sistema de control interno y para su funcionamiento efectivo y eficiente, todo con el objeto de proteger los fondos públicos y garantizar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo.

Ahora bien, la consulta que se plantea pretende que el Órgano Contralor entre a definir cuestiones propias de la operatividad de la Administración, tales como la documentación que debe presentarse para conocimiento y aprobación de un proyecto ante las instancias administrativas, incluso cuestiona la instancia a la que habría de remitirle dicha información; aspectos que según como se indicó, no corresponde definir a esta Contraloría General y más bien se trata de asuntos que corresponden al quehacer administrativo. Sin embargo, en el tanto las consultas planteadas encuentran sus líneas orientadoras de respuesta en la materia de control interno y sus regulaciones, es en ese ámbito en el que versará la presente respuesta, la cual se brinda con el enfoque y en el ejercicio del papel de rector del Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública.

DFOE-ST-0031

4

2 de junio, 2017

La anterior afirmación, es consecuente con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Nro. 8292, norma que hace referencia al componente del Sistema de Control Interno del ambiente de control, siendo que en el inciso d) de la norma se establece como uno de los deberes del jerarca y los titulares subordinados el de: *“Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable”*,

En correspondencia con lo anterior, el artículo 15 inciso d) de ese mismo cuerpo normativo hace referencia a deberes del jerarca y los titulares subordinados respecto de las políticas y procedimientos de la institución sobre autorizaciones y aprobaciones de los procesos, siendo que se indica que a estos les corresponde:

*b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*

*i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.*

En el mismo orden de ideas, las Normas de Control Interno para el Sector Público, Resolución Nro. R-CO-9-2009 de las nueve horas del veintiséis de enero del dos mil nueve, con respecto al Ambiente de Control y en atención de la estructura administrativa de la organización, establecen en su norma 2.5 lo que se transcribe a continuación: *“Estructura organizativa. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes”*. De ahí que en atención de lo indicado en la norma de cita, corresponde al Jerarca y a los titulares subordinados definir la organización formal, relaciones de jerarquía, línea de coordinación y dependencia a lo interno de la organización.

Adentrándose ya en el punto concreto de las aprobaciones y autorizaciones en la estructura organizacional de la institución, el texto de la norma supra citada en su ordinal 2.5.2 indica puntualmente que: *“La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz*

DFOE-ST-0031

5

2 de junio, 2017

*de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales”.*

Visto lo anterior, se puede concluir que la administración debe tener claramente definidas las responsabilidades de sus instancias a lo interno de la organización. Dentro de esa definición de roles y tareas debe determinar entonces cuál es el papel de la Junta Directiva en la institución respecto de la aprobación de proyectos, o bien, definir cuáles otras instancias institucionales y bajo qué supuestos, deberían ser las que brinden aprobaciones a los proyectos de la organización.

Ahora bien, respecto del tema puntual de la gestión de proyectos en la Administración Pública, esta constituye un elemento fundamental en el sistema de control, siendo que el establecimiento de políticas o directrices en materia de gestión de proyectos se entiende como una expresión de las actividades de control en procura de la garantía de eficacia y eficiencia de las operaciones de la administración. Las señaladas Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en su norma 4.5.2 lo que se transcribe a continuación:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.*

*Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:*

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*
- c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.*

DFOE-ST-0031

6

2 de junio, 2017

*d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.*

*e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.*

De ahí que la normativa de cita establece los parámetros mínimos para gestionar los proyectos, lo que deberá acatar la administración activa como responsable del sistema de control.

Ahora, si bien es cierto la Resolución Nro. R-CO-9-2009 establece un parámetro mínimo en lo que a materia de gestión de proyectos se refiere, lo cierto es que el ideal es que la Administración cuente con una política en la materia, pues le dotaría de mayor robustez para la gestión de los recursos públicos, lo que a su vez, conlleva una serie de bondades como se verá más adelante.

La definición de una política de gestión de proyectos le permitiría a la Administración establecer los principios rectores para asegurar que se establezcan los sistemas, la estructura, los procesos, los procedimientos y los lineamientos dentro de los cuales los proyectos de inversión pública son iniciados, planificados, ejecutados, controlados y cerrados, con el fin de dar soporte al logro exitoso de los resultados de los portafolios, de los programas y de los proyectos.

A modo de referencia y como insumo, es importante referirla mundialmente reconocida Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (del inglés: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* o PMBOK<sup>1</sup> por sus siglas), donde se desarrollan prácticas establecidas en estándares internacionales sobre la temática de gestión de proyectos, lo que se constituye como un importante insumo para que la Administración elabore su política de gestión de proyectos.

En el mismo orden de ideas, es importante destacar que la Contraloría General viene promoviendo la generación y la implementación de políticas para la gestión de los proyectos como una herramienta fundamental que contribuye con la eficiencia de la gestión pública. Mediante el informe Nro. DFOE-ST-AHP-01-2013, del 30 de enero del 2013, titulado: *“Evaluación del sistema de gestión de adquisiciones del sector público”*, se indicó en lo que interesa que: *“El fin común de las buenas prácticas para la gestión de proyectos y para la gestión de activos es el de optimizar metodologías, procesos, procedimientos y aportar un conjunto de herramientas que permita la optimización de la*

<sup>1</sup> Consúltese: Project Management Institute. (2013). A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide). 5ta Edición. Newtown Square, Pa: Project Management Institute.



DFOE-ST-0031

7

2 de junio, 2017

*eficiencia con el que se logran los objetivos. En la medida que se valore y se incorporen mejores prácticas en la gestión de la contratación administrativa se estará de frente a un proceso de mejoramiento continuo que permitirá una gestión exitosa en la consecución de los fines públicos”.*

De ahí que en vista de las anteriores consideraciones, resulta fundamental y obligatorio para la Administración la implementación de al menos los parámetros mínimos para gestionar los proyectos dispuesto en la citada norma 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público; no obstante, es deseable la implementación de una política para la gestión de proyectos en la organización.

Por tanto, la administración debe precisar y definir aspectos como los referidos en la consulta, pues se trata según como se indicó de asuntos de gestión propios de su esfera de acción.

### **III. CONCLUSIONES.**

- I. Aspectos tales como: la documentación que debe presentarse para conocimiento y aprobación de un proyecto ante las instancias administrativas, y cuestionamientos en torno a qué instancia administrativa corresponde remitirle dicha información, son asuntos que corresponde definir a la administración activa dentro de su esfera competencial. Esto es así dado que lo referente al establecimiento de los roles, tareas, funciones, responsabilidades, niveles de jerarquía y competencias de las diferentes instancias administrativas, corresponde a cuestiones propias de la gestión y el quehacer de la administración activa; lo que tiene fundamento en la normativa sobre control interno que rige en el sector público (Ley General de Control Interno y Normas de Control Interno para el Sector Público).
- II. La administración activa debe tener claramente definidas las responsabilidades de sus instancias a lo interno de la organización. Dentro de esa definición de roles y tareas debe determinar entonces cuál es el papel de la Junta Directiva dentro de la institución en lo relativo a la aprobación de proyectos, o bien definir cuáles otras instancias institucionales y bajo qué supuestos deberían ser las que brinden aprobaciones a los proyectos a ejecutar.
- III. El establecimiento de políticas o directrices en materia de gestión de proyectos se entiende como una expresión de las actividades de control en procura de la garantía de eficacia y eficiencia de las operaciones de la administración. La norma 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece los parámetros

DFOE-ST-0031

8

2 de junio, 2017

mínimos que deben seguir las instituciones públicas para gestionar los proyectos, lo que deberá acatar la administración activa como responsable del sistema de control.

- IV. El ideal es que la Administración cuente con una política institucional para la gestión de sus proyectos, pues un instrumento de planificación como éste le dotaría de mayor robustez para la gestión de los recursos públicos. Se trata de una herramienta fundamental para mejorar y perfeccionar la gestión pública.

Atentamente,



Daniel Sáenz Quesada  
**Gerente de Área**

Carlos M. González Barrantes  
**Fiscalizador**

CMGB/FSAC/mzl

Ce: G-2017001740, P-1  
Ni: 7619-2017