

**22686**  
**DFOE-GOB-0399**

**R-DFOE-GOB-00004-2021. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNANZA.** San José, a las 13:00 horas del 15 de diciembre de 2021.-----

Recurso de Revocatoria planteado por el señor Pedro Beirute Prada, en su condición de Gerente General de la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), en contra del informe de la auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia del Programa Alivio para las empresas afectadas ante la emergencia nacional por COVID-19, Informe n.º DFOE-GOB-IF-00006-2021.

### **RESULTANDO**

- 1.** Que el 4 de octubre de 2021 mediante oficio n.º 14963 (DFOE-GOB-0235), se comunicó al señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de PROCOMER, la convocatoria a la exposición verbal de resultados y remisión del Borrador del informe de la auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia del Programa Alivio para las empresas afectadas ante la emergencia nacional por COVID-19. Oficio enviado vía correo electrónico, el mismo día.
- 2.** Que el 6 de octubre de 2021, se presentó al señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de PROCOMER, y a representantes del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), entre otros, los resultados del Borrador del informe de la auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia del Programa Alivio para las empresas afectadas ante la emergencia nacional por COVID-19; lo cual se realizó de forma virtual mediante la herramienta Google Meet, iniciando a las 11:00 horas y finalizando a las 12:20 horas.
- 3.** Que el 8 de octubre de 2021, mediante oficio n.º GG-EXT-158-2021, el señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de PROCOMER, solicitó ampliación del plazo para el envío de las observaciones al borrador del informe. Oficio recibido en la CGR el mismo día por correo electrónico.

4. Que el 11 de octubre de 2021, mediante oficio n.º 15369 (DFOE-GOB-0242) y como respuesta a la solicitud planteada por PROCOMER por oficio n.º GG-EXT-158-2021, se otorgó la prórroga por un plazo máximo de tres días hábiles. Oficio comunicado el mismo día por correo electrónico.

5. Que el 14 de octubre de 2021 mediante oficio n.º GG-EXT-159-2021, el señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de PROCOMER, planteó una serie de observaciones sobre el mencionado borrador de informe. Oficio recibido en la CGR el mismo día por correo electrónico.

6. Que el 10 de noviembre de 2021 mediante oficio n.º 17404 (DFOE-GOB-0307), se comunicó al señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de PROCOMER, la respuesta a las observaciones realizadas al Borrador del informe de la auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia del Programa Alivio para las empresas afectadas ante la emergencia nacional por COVID-19. Oficio enviado el mismo día por correo electrónico, .

7. Que el 10 de noviembre de 2021, mediante oficio n.º 17406 (DFOE-GOB-0204), se remitió al señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de PROCOMER, el informe n.º DFOE-GOB-IF-00006-2021, correspondiente a la Auditoría operativa ejecutada en la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) sobre la eficiencia y eficacia del Programa Alivio para las empresas afectadas ante la emergencia nacional por COVID-19. Oficio que además fue comunicado el mismo día por correo electrónico, .

8. Que el 15 de noviembre de 2021, mediante oficio n.º GG-EXT-167-2021, el señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de PROCOMER, interpuso ante la Contraloría General de la República recurso de revocatoria con apelación en subsidio; aportando como documentación: 1) Informe de auditoría externa de cumplimiento de las “Bases operativas, normas y condiciones del Programa ALIVIO, Etapa I; 2) Informe de auditoría externa de cumplimiento de las “Bases operativas, normas y condiciones del Programa ALIVIO”, Etapa II; 3) Estudio Especial de Auditoría Financiera - Operativa del Proyecto “Programa Descubre” y “Programa Alivio Estabilización, Reconversión y Aceleración de Pymes” en la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER); 4) Bases Operativas, Normas y Condiciones del Programa Alivio, Etapa I; 5) Bases Operativas, Normas y Condiciones del Programa Alivio, Etapa II; 6) Contrato INA Desarrollo Metodológico herramientas; 7) Contrato INA Servicios de acompañamiento especializado e individualizado; 8) Oficio PROCOMER-AE-OFICIO EXTERNO 2020 de fecha 25 de marzo de 2021; 9) Oficio PROCOMER-AE-OFICIO EXTERNO 2021 de fecha 10 de setiembre de 2021; 10) Oficio GG-EXT-159-2021 de fecha 14 de octubre de 2021; y

11) PROCOMER-EXT-O65-2021, DM-COR-CAE-0306-2021 de fecha 25 de mayo de 2021. Dicho oficio y documentación que se adjuntó, fue recibida vía correo electrónico el mismo día 15 de noviembre.

9. Que el 17 de noviembre de 2021 mediante oficio n.º GG-EXT-169-2021, el señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de Procomer, manifestó una aclaración en relación al punto 1 de la nota "Selección de empresas".

10. Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428, y de lo regulado en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, se procede a resolver el recurso de revocatoria planteado.

## CONSIDERANDO

### I. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD

De conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los actos finales que dicte el Órgano Contralor que no atiendan a la materia presupuestaria, aprobación de contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de la Administración Pública, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impidan su origen. En correspondencia, según la norma contenida en el artículo 346 de la citada Ley, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final. Por otra parte, establece el artículo 347 de la Ley en referencia, la posibilidad de usar ambos recursos ordinarios (revocatoria y apelación) o uno solo de ellos.

De manera que de acuerdo con la normativa indicada, el informe n.º DFOE-GOB-IF-00006-2021 dirigido al señor Pedro Beirute Prada en su condición de Gerente General de PROCOMER, o quien ocupara el cargo a dicho momento, lo legitima para impugnar el acto.

Asimismo, en relación con el numeral 38 de la Ley de Notificaciones Judiciales, Ley n.º 8687; el presente recurso fue planteado dentro del plazo establecido, por cuanto le fue comunicado a la Administración el 10 de noviembre del año en curso, y es presentado el recurso de revocatoria el día 15 del mismo mes y año; teniéndose así en tiempo dentro del plazo de ley de tres días hábiles.

## II. SOBRE LOS ASPECTOS DE FONDO ALEGADOS

En el recurso de revocatoria presentado, se solicita que se tome en consideración las observaciones realizadas por la Administración al Borrador del informe de la auditoría operativa (oficio GG-EXT-159-2021 del 14 de octubre del año en curso), por cuanto consideran que éstas no fueron valoradas, indicando adicionalmente que se solicitaba dar curso al recurso de revocatoria, y en caso de que éste no prosperara, se otorgara el emplazamiento ante el Despacho Contralor.

Argumenta la Administración que las condiciones de ingreso en la selección de empresas fueron definidas por las Bases Operativas del Programa, por lo que se debía demostrar una afectación de al menos el 20% de las ventas, a través de estados financieros auditados o firmados por un contador incorporado en el Colegio de Contadores, por lo que dichos estados financieros cuentan con fe pública de quienes lo elaboraron, lo que además fue sometido a dos procesos de auditorías externas quienes señalaron que el proceso fue el correcto y de acuerdo al marco regulatorio definido previamente por la Administración (cumpliendo con la condición de eficiente), y que al estar hoy activas las empresas que formaron parte del Programa, se demuestra su resistencia a la crisis generada por la pandemia (cumpliendo con la eficacia). Reiterándose sobre el Informe de auditoría emitido por la CGR, lo siguiente:

1. Se utilizó de base variables e información que no estaban previamente incorporadas y criterios distintos a los establecidos en las Bases Operativas del Programa Alivio; como fue información levantada posteriormente a la elección de las empresas, y también, que se llegó al método de la entrevista reproduciendo las opiniones y percepciones de algunas de éstas.
2. Se utilizó de base variables e información que no fueron levantadas con la rigurosidad necesaria, que no incluyen la totalidad de las empresas y no fueron validados por un contador.
3. Se utilizaron ventas en lugar de ingresos.
4. Se utilizó información sobre ingresos, gastos y utilidades de las empresas para medir el impacto del Programa, alejándose del objetivo del Programa, como es mantener el empleo y preservar las operaciones de las empresas en una primera fase, para posteriormente lograr una transformación productiva.

5. Para las variables ventas, empleo y encadenamientos, se debió considerar el levantamiento de los indicadores emitidos por la empresa consultora como parte del seguimiento y asesoría a las empresas, y no considerar los informes individuales.
6. No fue correcto metodológicamente utilizar los costos y los gastos, ni estimar datos con base en el comportamiento histórico, por cuanto no eran indicadores que se contemplaran como parte de la medición del Programa.
7. Se debió contar únicamente con la información oficial, y no con el respaldo de las asesorías brindadas para el correcto uso de la información por las empresas; pues se presta para malinterpretaciones.
8. Sobre los planes de reconversión de las empresas, dicho procedimiento estaba establecido en las contrataciones del INA 2020CC-000002-0002100001 y 2020CC-000003-0002100001.
9. Se incluyeron a criterio de la CGR “nuevos rubros financiables”, lo cual no era correcto. Citándose las Auditorías Externas que revisaron, entre otras cosas, que las actividades incluidas sean actividades establecidas como financiables por el programa (como el *“Informe de auditoría externa de cumplimiento de las “Bases operativas, normas y condiciones del Programa ALIVIO”*).

Indicándose finalmente que aceptan y reciben con beneplácito las recomendaciones que el informe sugiere, sin embargo, no están cómodos con el contenido del informe y la manera en que se utiliza la información para sostener dos conclusiones que además de ser categóricas, no parecieran reflejar la realidad: “Que el Programa Alivio no fue eficiente ni eficaz”.

### III. CRITERIO DEL ÁREA

Analizados los alegatos presentados por el recurrente y de referencia en el apartado anterior, se observa que por vía recurso, no solo se plantea que sea vuelto a considerar las observaciones realizadas al borrador del informe, sino que además no se aporta nueva evidencia o elementos de mérito que sustente un cambio de criterio y/o ajuste del Informe de la auditoría operativa en cuestión. Por cuanto en el momento del traslado de dicho borrador de informe, por oficio n.º GG-EXT-159-2021 del 14 de octubre de 2021 se presentaron las argumentaciones indicadas ahora por oficio n.º GG-EXT-167-2021 del 15 de noviembre de 2021, todas las cuales fueron atendidas una a una y con el detalle correspondiente, mediante el anexo del oficio n.º 17406 (DFOE-GOB-0308) del 10 de noviembre del mismo año.

Tan es así, que en la misma exposición de alegatos realizados por el recurrente, se manifiesta expresamente en la primera petitoria: *“Que se tomen en consideración las observaciones realiza[sic] por la Administración al borrador del informe de Auditoría visibles en el oficio GG-EXT-159-2021 del 14 de octubre (tanto en el cuerpo del oficio como en las observaciones individuales del informe) (...)”*.

Bajo este escenario, en relación a los puntos 1, 2, 3, 4, 6 y 7, tal y como se indicó en reuniones efectuadas los días 18 de marzo con los funcionarios de nivel técnico y 19 de mayo con los jefes institucionales, ambos de 2021, se reiteró en el anexo único de las valoraciones realizadas como respuesta a las observaciones planteadas al borrador del informe, que los indicadores son insumos para el análisis y a partir de sus resultados, es que se generan las conclusiones y los hallazgos que posee un proceso de auditoría, teniendo en cuenta en todo momento el objetivo de la auditoría, como lo es las oportunidades de mejora en el marco de la eficiencia y eficacia.

De ahí el que se reitere por este Órgano Contralor que no fueron utilizados indicadores adicionales a los ya establecidos y comunicados a la misma Administración oportunamente. De igual forma, las ventas, los empleos y encadenamientos se calcularon con base en los datos suministrados por la Administración, como resultado de su propio proceso de validación y tabulación; incluso las Bases Operativas, Normas y Condiciones del Programa Alivio, igualmente son y resultaron esenciales como base fundamental en el proceso.

Al respecto, es importante destacar que en el proceso de fiscalización de la auditoría, se utilizan metodologías y pruebas respaldadas técnicamente que son para evaluar la gestión de los recursos públicos, en apego a la legalidad y a la técnica, en el sentido que responde tanto a un ordenamiento jurídico que de tal modo lo establece, así como a la estructura técnica que ha sido diseñada y establecida en la materia, y que incluso de ahí se sustenta la realización de la comunicación de criterios a la Administración en su tramitación (lo cual se hizo por oficio n.º 8247 (DFOE-GOB-0048) del 8 de junio de 2021 y expuesto además ante la Administración de modo virtual mediante la plataforma google meet el día 19 de mayo de 2021), en el que también, como se indicó, parte de la información que la misma Administración suministró de forma oficial -que resulta hasta por el mismo control de la institución, en cuanto a la ejecución de los fondos públicos mismos-. Siempre sobre el particular, reiterar la cita de la resolución n.º 06611-2007 de las 14:50 horas del 16 de mayo del 2007 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la potestad de vigilancia del Órgano Contralor sobre la Hacienda Pública, la cual va más allá del mero control de legalidad, siendo su objetivo garantizar la adecuada administración de los fondos públicos.

Reiterar lo señalado en el Anexo Único del oficio 17404 (DFOE-GOB-0307) al párrafo 1.7, en el sentido de cómo la Contraloría General había gestionado con el INA la revisión de qué tipo de información se tabuló en dichos informes y para cuáles empresas, con el fin de cuantificar la magnitud de la información con la que se contaba, concluyendo de esto que la información presente en los informes y la cantidad de empresas para las que se contenían era representativa para los fines propuestos -análisis que consta en el expediente de auditoría-. Esto responde a la responsabilidad que posee cada Administración de brindar la información sustantiva y operativa de forma oportuna, pero igualmente suficiente y confiable.

Asimismo, debe considerar la Administración el caso puntual de que mediante los oficios n.<sup>os</sup> 2373 (DFOE-PG-0129) del 17 de febrero de 2021, 4354 (DFOE-PG-0212) del 22 de marzo de 2021, 5415 (DFOE-PG-0258) del 16 de abril de 2021 y 8417 (DFOE-GOB-0050) del 9 de junio de 2021, así como en las reuniones virtuales realizadas con los distintos funcionarios que participaron de PROCOMER, INA y SBD, se solicitó expresamente que indicaran cuáles rubros fueron considerados en los ingresos brutos para calcular la afectación de al menos el 20% como consecuencia inequívoca del suceso provocador que origina la declaratoria de emergencia nacional provocada por la enfermedad COVID-19, y en todas las ocasiones -como se indica en la nota al pie n.º 8 del Borrador de informe-, la Administración no proporcionó los cálculos realizados para la medición, ni tampoco especificó la información analizada, ni las fuentes utilizadas para ello; por lo contrario, fue constante en indicar que la validación de ese requisito de admisibilidad se derivó de la *“revisión integral de la información financiera presentada por las empresas, realizada por los especialistas contratados por el Instituto Nacional de Aprendizaje, para tal fin y responde a las características individuales de cada empresa (...)”*.

De ahí que no adjuntara la Administración evidencia de los cálculos ni el análisis que haya realizado de *“los Estados Financieros de los años 2018 y 2019 auditados por un contador que sea parte del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica o firmados por un contador que sea parte del Colegio de Contadores Privados de Costa Rica, y el flujo de caja del año 2020 que incluya: 1) la información real al 31 de marzo firmada por un contador que sea parte del Colegio de Contadores Privados de Costa Rica, 2) las estimaciones al 31 de diciembre sin la situación generada por Covid-19 preferiblemente firmada por un contador que sea parte del Colegio de Contadores Privados de Costa Rica, y 3) las estimaciones al 31 de diciembre contemplando la situación generada por Covid-19 preferiblemente firmada por un contador que sea parte del Colegio de Contadores Privados de Costa Rica.”*

En todo caso, ante la falta de documentación de respaldo de los cálculos realizados que permitiera el recálculo como técnica de auditoría, se consideró la información de las ventas de

marzo 2020 entregados por PROCOMER mediante oficio n.º DPP-Alianzas-EXT-0063-2021 del 25 de marzo de 2021 y las ventas de marzo 2019 contenidos en los informes de liquidación de los desembolsos entregados por PROCOMER con el oficio N.º DPP-Alianzas-EXT-0077-2021 del 27 de abril de 2021, con el propósito de medir dicha afectación.

Tómese en cuenta que del análisis realizado a los Estados de Resultados Generales presentados por las empresas postulantes (que consta en el expediente de la auditoría) y remitidos a la Contraloría General mediante oficio n.º DPP-Alianzas-EXT-0063-2021 del 25 de marzo 2021, se determinó que las ventas de bienes y servicios representan en promedio el 98,77% de todos los ingresos (ventas, servicios, alquileres y otros ingresos financieros) y el 99,78% de los ingresos brutos (ventas, servicios y alquileres), lo que confirma la validez de tomar las ventas para calcular la afectación del 20%; considerando además que dichos estados se presentaron de forma acumulada para el período comprendido entre el 1º de octubre de 2018 y el 30 de septiembre de 2019, de acuerdo con el período fiscal vigente en ese año, sin especificar el monto de las ventas en marzo 2019, lo que significa que para establecer un monto de ventas a partir de los Estados Financieros, era necesario calcular el promedio mensual.

En cuanto al punto 5, tal y como se indicó en los argumentos comunicados como respuesta de la valoración de las observaciones al borrador del informe, reiterar que el análisis realizado en todo el proceso de la auditoría, fue apegado a la legalidad y a la técnica en la materia, siendo base toda la documentación brindada por la Administración como sustento de cada uno de los argumentos indicados por la misma en el proceso de la auditoría, así como de los que consta como oficiales -también así identificada por PROCOMER- en la ejecución del Programa. Todo lo indicado está documentado en el expediente administrativo de la auditoría operativa.

Vale reiterar la aclaración realizada igualmente en la citada respuesta brindada en su momento, que precisamente para asegurar los resultados del informe en cuestión, al considerar las variaciones que puede ocurrir por el comportamiento de diversos factores, para normalizar tal afectación y comportamiento durante los meses de ejecución de cada etapa, se compararon los datos promediados de las ventas y encadenamientos antes del Programa (marzo, abril, mayo y junio 2020) con los datos de las ventas y encadenamientos en la etapa de estabilización (promedio de julio, agosto, septiembre y octubre) y en la etapa de reconversión (promedio de noviembre 2020 y enero 2021). Para lo cual durante el proceso de la auditoría, al compartir con PROCOMER los criterios de la auditoría, esta no presentó observaciones relacionadas con el uso del promedio de meses anteriores al inicio del Programa como referencia.

Finalmente sobre los puntos 8 y 9, reiterar igualmente que la propuesta de planes de reconversión para la etapa de estabilización y particularmente los rubros aprobados, representa



una variación de los rubros inicialmente establecidos como financiables en las Bases Operativas.

Asimismo, sobre las auditorías externas contratadas, como también ya se indicó en la respuesta a las observaciones planteadas en relación al borrador del informe, el “Informe de auditoría externa de cumplimiento de las “Bases operativas, normas y condiciones del Programa ALIVIO”, se observó que la auditoría sólo correspondió en validar el proceso de control interno ejecutado en la formulación, aprobación, ejecución, control, y evaluación de los proyectos, particularmente en una muestra de 64 beneficiarias, cuyo alcance consistió en el cumplimiento de los factores establecidos en las bases operativas, el registro de las transacciones y al proceso de elaboración de los desembolsos, como por ejemplo verificar que los fondos se otorgaron en tres desembolsos de acuerdo con el Plan de Reconversión Financiera aprobado, que los informes de desembolsos se construyeron en conjunto con el asesor técnico de acompañamiento, que las solicitudes de desembolsos y los informes fueron aprobados por un responsable designado por PROCOMER, la verificación del cumplimiento del período para la solicitud del desembolso y que estos se entregaran en tiempo y moneda establecidas; sin concluirse si la utilización de los recursos corresponden en todos los casos a actividades financiables. Situación que también ocurrió con el Estudio especial de auditoría financiera-operativa del Proyecto “Programa Descubre” y “Programa Alivio Estabilización, Reconversión y Aceleración de PYMES”. Además, que en ninguna de éstas auditorías el alcance incluyó determinar la eficacia y eficiencia del Programa Alivio.

Aunado a todo lo indicado, si bien la Administración referencia en la argumentación del recurso de revocatoria a los oficios n.ºs DPP-Alianzas-EXT-0063-2021 del 25 de marzo, PROCOMER-EXT-O65-2021 / DM-COR-CAE-0306-2021 del 25 de mayo, PROCOMER-DPP-ALIANZAS-EXT-0137-2021 del 10 de setiembre, todos los anteriores del año 2021; éstos ya habían sido conocidos y considerados por el Órgano Contralor como parte del respaldo a las observaciones del borrador de informe, los cuales se analizaron en cada uno de los aspectos pertinentes en respuesta a la Administración, con la justificación del por qué se acogían o no los elementos correspondientes.

En consecuencia, se declara sin lugar el recurso interpuesto y se confirma en todos sus extremos el Informe de la Auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia del Programa Alivio para las empresas afectadas ante la emergencia nacional por COVID-19, n.º DFOE-PG-IF-00006-2021 de fecha 10 de noviembre de 2021 recurrido.

**POR TANTO**

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que son fundamento de esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428; **SE RESUELVE: I.** Declarar sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por el señor Pedro Beirute Prada, en su condición de Gerente General de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, contra el informe n.º DFOE-GOB-IF-00006-2021 emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza, manteniéndose incólume los términos en que fue emitido el “*INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL PROGRAMA ALIVIO PARA LAS EMPRESAS AFECTADAS ANTE LA EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19*”, comunicado el 10 de noviembre de 2021, mediante oficio n.º 17406 (DFOE-GOB-0308), del mismo día; **II.** Emplazar al recurrente ante el Despacho de la Contralora General de la República, por el término de tres días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución para que se alegue lo que se estime pertinente, de conformidad con los artículos 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública; **III.** Trasladar el expediente administrativo n.º CGR-INAU-2021000153 al Despacho de la Contralora General de la República, a efecto de que pueda ser resuelto el recurso de apelación en subsidio interpuesto.-  
**NOTIFÍQUESE.---**



Mari Trinidad Vargas Álvarez  
**GERENTE DE ÁREA A.I.**

Lía Barrantes León  
**ASISTENTE TÉCNICO**

Hilda Natalia Rojas Zampra  
**FISCALIZADORA**

RLM/SBA/ghj  
Ci: Archivo  
G: 2021000119-2  
Ni: 33834, 34174 (2021)