



**CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO
AUDITORÍA INTERNA**

**INFORME N.º AIM-03-2018
31 de octubre, 2018**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DEL
SISTEMA DE CONTROL INTERNO FINANCIERO DEL CONCEJO
MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO**

2018



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

CONTENIDO

INFORME N.º AIM-03-2018

Página N.º

1.	INTRODUCCIÓN	5
1.1	Origen del estudio.....	5
1.2	Objetivo 5	
1.3	Objetivos específicos	5
1.4	Naturaleza y alcance.....	5
1.5	Metodología aplicada	5
1.6	Comunicación de Resultados.....	6
1.7	Generalidades	6
2.	RESULTADOS.....	7
2.1	Subsistema de contabilidad.....	7
2.1.1	En relación al Manual Contable que se tiene en operación.....	7
2.1.2	Falta de razonabilidad y confiabilidad en la información contenida en los estados financieros sobre cuentas por cobrar a corto plazo.....	8
2.1.3	Errores contables que afectan la información contenida en los estados financieros	11
2.2	Subsistema de Tesorería	14
2.2.1	Riesgos asociados al proceso de recaudación y custodia de los recursos públicos	14
2.3	Subsistema de presupuesto	16
2.3.1	Debilidades en el proceso de formulación del presupuesto.....	17
2.3.2	Debilidades detectadas en control de la ejecución presupuestaria 2015- 2017.	18
2.3.3	Liquidaciones presupuestarias carentes de exactitud y confiabilidad	22
2.4	Sistema relativo a la administración de bienes y la contratación administrativa.	23



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

2.4.1	La estructura organizativa para la atención del proceso de contratación administrativa	23
2.4.2	Ausencia de normativa interna que regule el proceso de contratación administrativa.....	25
2.4.3	Debilidades en la planificación de compras para las operaciones y proyectos	26
2.4.4	Existencias de bienes adquiridos y almacenados en las instalaciones de las empresas proveedoras y en el plantel municipal.....	28
2.5	Falta de integración entre sistemas	32
3	CONCLUSIONES.....	34
4	RECOMENDACIONES.....	35
4.1	Al Concejo Municipal.....	35
4.2	A la Intendencia Municipal	35
5	CONSIDERACIONES FINALES	40



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

RESUMEN EJECUTIVO

Es fundamental para un ayuntamiento contar con un sistema de administración financiera respaldado en un sistema de control interno eficiente que garantice, de manera razonable, la gestión de los recursos públicos con apego a las regulaciones legales y técnicas aplicables y que su uso y destino contribuyan al cumplimiento de los objetivos institucionales y a la mejora en la prestación de los servicios y el desarrollo local.

El presente estudio de auditoría reveló que el sistema de administración financiera del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano resulta carente de una serie de mecanismos de control en los componentes de Contabilidad, Tesorería, Presupuesto y Proveeduría, en menoscabo de la protección y conservación del patrimonio municipal y de contar con información confiable y oportuna para la toma de decisiones.

El Manual de Políticas y Procedimientos Contables NICSP que se utiliza para el registro de las operaciones financiero contables no ha sido aprobado por el Concejo Municipal; se determinaron una serie de debilidades de control relacionados con el registro de los datos relacionados con la recaudación de los tributos, que afectan la razonabilidad y confiabilidad de la información contenida en los estados financieros, que podría provocar a las autoridades de la institución la toma de decisiones erróneas en cuanto a la disponibilidad y ejecución de los recursos presupuestarios en la planificación operativa y estratégica establecida por ellos.

En la Tesorería municipal de este Concejo Municipal de Distrito se detectaron riesgos asociados al proceso de recaudación y custodia de los recursos públicos, no se tiene la práctica de realizar arqueo sorpresivos al fondo de caja chica y no se inutilizan los comprobantes que respaldan los pagos por caja chica con un sello de cancelado o cualquier otro medio de control. Es necesario fortalecer las medidas de seguridad efectivas para controlar el ingreso de personas particulares o ajenas a esa unidad, a los recintos donde se ubican la caja recaudadora y la Unidad de Tesorería. Esta situación va en detrimento de la salvaguarda del efectivo, la documentación y los valores que se custodian en esos lugares.

En el proceso de formulación del presupuesto está concentrado en quienes conocen y manejan los asuntos financieros, contables y del presupuesto, para que en conjunto y a partir del plan anual operativo, elaboren el plan y presupuesto.

En cuanto a la Unidad de Proveeduría no cuenta con normativa ni procedimientos escritos acerca de las distintas actividades que involucra el proceso de contratación, faltan políticas, procedimientos y regulaciones referentes a la identificación, uso, conservación, custodia y control de los activos municipales. Además, no todos los funcionarios tienen claro el nivel de competencia que les corresponde en el proceso de contratación y no siempre las diferentes áreas especifican claramente el bien o servicio que requieren. Se determinó la ejecución presupuestaria de proyectos sin que los mismos se realicen y la custodia de materiales en las bodegas de los proveedores y en la institución, a los cuales posteriormente se les cambia el destino para el cual fueron comprados con la autorización del Concejo.

Por otra parte, se carece de un sistema de información integral para las distintas actividades que se realizan en los subprocesos de Contabilidad, Presupuesto, Tesorería y Proveeduría.

Con el fin de corregir las situaciones determinadas, se emitieron recomendaciones a la Intendencia Municipal para que, en coordinación con los funcionarios responsables, adopten las medidas correctivas que corresponden en relación con las debilidades establecidas en el presente informe.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

INFORME N.º AIM-03-2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO FINANCIERO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El desarrollo de este estudio forma parte de las actividades y proyectos de auditoría considerados en el plan de trabajo para el año 2018

1.2 Objetivo

Analizar la efectividad de los controles internos establecidos en los componentes del sistema de administración financiera (contabilidad, tesorería, presupuesto y proveeduría) del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, con el fin de promover la protección y salvaguarda de los recursos públicos contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

1.3 Objetivos específicos

Verificar los esfuerzos del gobierno local por contar con un sistema de administración financiera respaldado en un sistema de control interno eficiente, que garantice de manera razonable, su contribución a la salvaguarda del patrimonio del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

1.4 Naturaleza y alcance

El estudio evaluará las actividades de control que se ejercen en las áreas de contabilidad, tesorería, presupuesto y proveeduría, las cuales deben estar debidamente integradas con la finalidad de canalizar los recursos hacia el logro de los objetivos y metas institucionales con criterios de eficiencia, eficacia y economía, en el período del 1 de enero del 2016 al 30 de junio del 2018. Además, se observaron en lo aplicable las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP), las Normas para el ejercicio de las auditorías internas en el sector público (R-DC-119-2009).

1.5 Metodología aplicada

a) Se utilizaron las técnicas y los procedimientos estipulados en la normativa vigente, en especial, se observaron las disposiciones contenidas en las "Normas generales de auditoría para el sector público" y en las "Normas técnicas básicas que regulan el sistema de administración financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social, universidades estatales, municipalidades y otras entidades de carácter municipal y bancos públicos, N-1-2007-CO-DFOE".



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

- b) Se evaluó el sistema de control vigente sobre los componentes del sistema de administración financiera (contabilidad, tesorería, presupuesto y proveeduría).
- c) Se recabó información y documentación atinente mediante comunicaciones escritas y entrevistas realizadas a los funcionarios del CMDC relacionados con los objetivos del estudio.
- d) Examen de áreas críticas mediante la elaboración de las respectivas cédulas de trabajo.
- e) Redacción del informe con base en los resultados del estudio realizado.

1.6 Comunicación de Resultados

El borrador del informe se entregó el 25 de setiembre del 2018, a la señora Cinthya Rodríguez Quesada, intendente municipal, (oficio AIM-120-2018) con copia al licenciado Ronny Montero, administrador financiero tributario, al licenciado Francisco Alfaro Núñez, contador, a la licenciada Laura Segura Muñoz o quien la sustituyera en su puesto, encargada de presupuesto, a la licenciada Karla Paniagua, tesorera y la señora Jackeline Rodríguez Rodríguez, proveedora, con el propósito de que lo analizaran con anterioridad a la exposición. La presentación final de resultados se efectuó el jueves 18 de octubre de 2018 a las 2:00 pm en la sesión extraordinaria 71-18 convocada por el Concejo Municipal para este fin, contando con la presencia del Concejo, de los funcionarios invitados y adicionalmente de la licenciada Rosibeth Obando Loría, asesora legal del Concejo no presentándose observaciones por lo que el informe fue aprobado por el Concejo mediante acuerdo N°1 tomado en sesión extraordinaria número 71-18, artículo II, inciso a, del 18 de octubre del dos mil dieciocho.

1.7 Generalidades

Las normas técnicas básicas que regulan el sistema de administración financiera de las municipalidades (en lo sucesivo normas técnicas básica que regulan el SAF), establecen que dicho sistema estará conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por las unidades administrativas participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.

El SAF, está integrado por los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público, –este último de más relevancia en el Gobierno Central y entidades públicas que utilizan en mayor grado el financiamiento externo e interno para el desarrollo de sus operaciones– y un sistema complementario de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, también conocido como Proveeduría.

Dichos componentes del SAF que deben estar integrados e interrelacionados, cuentan con objetivos precisos cuyo cumplimiento resulta indispensable para garantizar su manejo apropiado y con ello, la garantía de que los recursos se manejan con eficiencia, eficacia y economía, con sujeción a la legislación vigente y se destinan al logro de los objetivos institucionales.

Para ello, deben preparar, aprobar, divulgar y propiciar el conocimiento de manuales que contengan las normas que definan con claridad los procedimientos, participación y responsabilidades de los funcionarios y unidades que intervienen en el desarrollo coordinado e integrado de cada uno de los subsistemas.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

Complementario al SAF debe operar un sistema relativo a la administración de bienes y la contratación administrativa.

Además, la base jurídica relativa al SAF para los gobiernos locales, se complementa básicamente con el Código Municipal, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento; las Normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE; la Ley General de Control Interno y las Normas de control interno para el sector público; y finalmente, la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

En ese contexto, es imprescindible que el funcionamiento de ese sistema se sustente en un sistema de control interno eficaz, para garantizar, de manera razonable, su correcta y efectiva operación y la aplicación de los recursos con estricto apego al ordenamiento jurídico. Además, que proteja y conserve el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal y se exija confiabilidad y oportunidad de la información.

En el caso del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano (CMDC), sus funcionarios, incluidos la Intendencia y el Concejo, son los responsables de establecer y mantener el sistema de control interno y de perfeccionarlo, dando especial énfasis a aquellas áreas relevantes, considerando para los efectos, los riesgos a que están expuestas y su impacto en la consecución de los fines institucionales.

2. RESULTADOS

Para cumplir con su misión/visión, el CMDC administra recursos públicos por alrededor de dos mil quinientos millones de colones anuales, provenientes de diferentes fuentes de financiamiento tales como impuestos, tasas y transferencias. Estos recursos, según el mandato constitucional y legal, se deben destinar para impulsar el desarrollo del Distrito, la promoción del bienestar y los intereses de los ciudadanos. No obstante, en el estudio realizado se determinó lo siguiente:

2.1 Subsistema de contabilidad

2.1.1 En relación al Manual Contable que se tiene en operación

Las normas técnicas básica que regulan el SAF disponen que el subsistema de Contabilidad estará conformado por el conjunto de órganos participantes, principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones y otros hechos de carácter financiero, expresados en términos monetarios.

Lo anterior en concordancia con la normativa que sobre el particular emitan las instancias internas y externas competentes, donde deberá emplear criterios uniformes observando las normas y los principios de contabilidad de aceptación general en el ámbito gubernamental.

Asimismo, las Normas de control interno para el sector público entre otras cosas dispone que las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta, evaluación y ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos para aplicarlas en el desempeño de sus cargos.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA

Con el propósito de elaborar el referido manual, el CMDC contrató la elaboración del “Manual de Políticas y Procedimientos Contables NICSP del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano”, documento debidamente avalado por la Contabilidad Nacional, órgano regulador del Ministerio de Hacienda, según consta en el oficio DCN-0966-2017 del 09 de junio del 2017.

Este manual se viene utilizando para registrar todas las operaciones que rigen el proceso financiero contable de la institución, sin que a la fecha se haya remitido al Concejo Municipal para su aprobación, como un requerimiento de legalidad necesario para su implementación oficial, situación que dificulta regular, armonizar y tener claridad respecto de las unidades y funcionarios responsables de la ejecución de las distintas tareas y van en perjuicio del orden, claridad y uniformidad que debe existir en el registro de las transacciones financiero contables. Tampoco coadyuva con los mecanismos de control que deben mantenerse sobre las finanzas y los bienes municipales.

Es importante mencionar, que esta Auditoría Interna como parte de sus funciones en cuanto al seguimiento de las recomendaciones emitidas en los informes, emitió el oficio AIM-120-2017, del 13 de noviembre de 2017 dirigido a la Intendente Municipal, reiterando la recomendación contenida en el informe AIM-01-2013, en el sentido de *“Preparar y someter a conocimiento y aprobación del Concejo Municipal, un Plan de Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), que defina las actividades necesarias para el logro de ese objetivo, los funcionarios responsables de su ejecución y un cronograma de ejecución que permita medir el avance obtenido. Dicho Plan, además de considerar las tareas necesarias para el cabal cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe AIM-01-2013, deberá necesariamente incluir como una de sus actividades principales, el diseño y aprobación por parte del Concejo, del Manual de procedimientos financiero-contables ordenado por el artículo 114 del Código Municipal, el cual deberá cumplir con lo estipulado en dicha normativa internacional. Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría Interna, antes del 30 de noviembre de 2018, copia del Plan solicitado, debidamente aprobado por el Concejo Municipal”*. No obstante, a la fecha, no se ha presentado ningún avance sobre la implementación de esta recomendación.

2.1.2 Falta de razonabilidad y confiabilidad en la información contenida en los estados financieros sobre cuentas por cobrar a corto plazo

El CMDC reportó en su Informe de Presupuesto de Ingresos al 31 de diciembre de 2017, la captación durante ese año de ingresos corrientes por ¢1.073.166.111,00, de los cuales ¢757.300.000,00 (un 70,57%) corresponden a ingresos tributarios; ¢314.125.35,00 a ingresos no tributarios (un 29,27%) y ¢1.740.754,00 (0,16%) a transferencias corrientes. En otras palabras, los ingresos tributarios representan para ese Ayuntamiento el mayor porcentaje de sus ingresos corrientes. En el siguiente cuadro se revela un detalle de los principales ingresos corrientes tributarios recaudados en el año 2017.

Concejo Municipal de Distrito de Cóbano Principales Ingresos Corrientes Tributarios Año 2017

Impuesto	Monto Total ¢	% respecto de los ingresos corrientes	% respecto de los ingresos tributarios
IBI	450.000.000,00	42	59
Construcciones	50.000.000,00	5	7
Patentes	240.000.000,00	22	32
Totales	740.000.000,00	69	98



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA

Fuente: Informe Presupuesto de Ingresos al 31 de diciembre de 2017

Por su parte, dentro de los ingresos no tributarios recaudados en el año 2017, destacan los siguientes:

Concejo Municipal de Distrito de Cóbano Principales Ingresos Corrientes no Tributarios Año 2017

Impuesto	Monto Total ¢	% respecto de los ingresos corrientes	% respecto de los ingresos no tributarios
Recolección de basura	52 355 000,00	4,88%	16,67%
Terrenos ZMT	195 570 357,00	18,22%	62,26%
Totales	247 925 357,00	23,10%	78,93%

Fuente: Informe Presupuesto de Ingresos al 31 de diciembre de 2017

Sin embargo, se determinaron una serie de debilidades de control en el registro de los datos relacionados con la recaudación de esos ingresos, que afectan la razonabilidad y confiabilidad de la información contenida en los estados financieros, que podría provocar a las autoridades de la institución la toma de decisiones erróneas en cuanto a la disponibilidad y ejecución de los recursos presupuestarios en la planificación operativa y estratégica establecida por ellos:

Mientras que la unidad de Gestión de Cobros Municipal reporta al 31 de diciembre de 2017, ¢376.668.523,57 de pendiente de cobro por concepto de tributos municipales, el SIM a esa fecha consigna ¢452.994.907,05. Por su parte, el auxiliar que se lleva en el Departamento de Contabilidad consigna que el monto es de ¢947.292.695,72, mientras que la liquidación presupuestaria de ese año, indica que el pendiente de cobro es de ¢182.618.133,97. En el cuadro siguiente se evidencia la situación expuesta.

Concejo Municipal de Distrito de Cóbano Antigüedad de saldos al 31/12/2017				
	CONTABILIDAD (*1)	COBROS (*2)	SIM (*3)	LIQUIDACION PRE 2017 (*4)
CONCEPTO	MONTO	MONTO	MONTO	MONTO
IBI	318 485 969,90	313 667 658,20	318 481 791,00	196 422 903,95
PATENTES	31 216 538,72	30 354 616,44	87 849 427,65	-27 507 796,48
LICORES	436 650,00	0,00	0,00	0,00
TIMBRES	694 138,45	688 050,25	0,00	285 072,46
BASURA	30 904 862,53	29 730 536,49	46 663 688,40	13 417 954,04
ZMT (*5)	565 554 536,12	0,00	0,00	0,00
CONSTRUCCIONES	0,00	1 289 834,00	0,00	0,00
MULTAS	0,00	937 828,19	0,00	0,00
TOTAL	947 292 695,72	376.668.523,57	452.994.907,05	182 618 133,97

FUENTES:
 (*1) Datos tomados del registro auxiliar del Depto. de Contabilidad
 (*2) Datos tomados del archivo pendiente de cobro por años suministrado por el área de Gestión de Cobros
 (*3) Datos tomados de los archivos morotri-patemoro-bienes del SIM
 (*4) Dato tomado del reporte de liquidación presupuestaria 2017



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

(*5) Dato tomado del reporte de antigüedad de saldos de Contabilidad, ya que en el SIM, en el Depto de ZMT ni en Cobros hay información al respecto.

Es preocupante, la diferencia tan marcada que existe entre los diferentes reportes obtenidos del SIM, y a la vez, los de este sistema con los montos que muestran los registros de contabilidad y la liquidación presupuestaria. También la diferencia de ¢764.674.561,75 entre el monto del pendiente de cobro de tributos municipales que se lleva en el Departamento de Contabilidad (¢947.292.695,72) y el reportado en la liquidación presupuestaria de ese año (¢182.618.133,97). Esta última diferencia se debe en parte a que en los registros de contabilidad se mantienen anotados ¢565.554.536,12 de pendiente de cobro de canon de zona marítimo terrestre, que no están siendo reportados en la referida liquidación presupuestaria.

Las situaciones descritas evidencian que no se concilia regularmente la información relacionada con el pendiente de cobro de los tributos municipales, entre las distintas unidades involucradas en el SAF, con el propósito de generar información homogénea, confiable, integra y oportuna para gestionar el cobro de los tributos municipales (situación que se comenta en un informe adicional) y su registro apropiado en los estados financieros, lo que resta razonabilidad y confiabilidad a la información financiera con que cuenta el ayuntamiento para la toma de decisiones y rendición de cuentas por parte de los jefes.

Se debe tomar en cuenta, que la información que se lleva en el SIM para el control de contribuyentes y cobro de los tributos municipales, se convierte en el principal insumo para el registro contable y presupuestario de los ingresos recaudados, afectando la razonabilidad de las cifras de cuentas por cobrar que muestran los estados financieros y se incrementa el riesgo de pérdida, despilfarro, uso indebido e irregularidad del patrimonio municipal.

Sobre la confiabilidad de los datos contenidos en esos reportes, en el oficio GC-003-2018 del 13 de febrero del 2018, el señor Fabio Vargas Montero del área de Gestión de Cobros, señaló lo siguiente:

“... le explico que este departamento genera y trabaja según los diferentes reportes que el sistema nos brinda y aunque sabemos, por la experiencia nuestra y de otros departamentos que utilizamos el sistema, que no son confiables hacemos una comprobación de diferentes reportes para intentar tener la mayoría de la información y los datos”.

En relación con el SIM, el Contador Municipal señaló que, en algunos casos, como lo es obtener un informe del pendiente de cobro, no es confiable ya que existen varias opciones que lo brindan sin que exista coincidencia en los montos que consigna.

Los hechos comentados se asocian a la falta de acciones efectivas de la Administración Municipal para lograr consolidar y fortalecer esta área tan importante del sistema de administración financiero, se acepta por funcionarios del área financiera de este Concejo grandes limitaciones que existe en no contar con un sistema integrado para todos los departamentos que forman el SAF. Además, la falta de compromiso de la administración en la implementación de las NICPS, lo cual no solo es resorte solo del Departamento de Contabilidad, sino de todas las demás áreas.

Según la normativa existente, los estados financieros deben prepararse y presentarse utilizando el método contable de lo devengado, según el cual, el registro de los ingresos y gastos públicos se efectuará independientemente de la percepción efectiva de los recursos y del pago por las obligaciones contraídas, es decir, los ingresos se registrarán a partir de la identificación del derecho de cobro y los gastos con el surgimiento de una relación jurídica con un tercero por los bienes y servicios recibidos a satisfacción.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

Por otra parte, en las Normas técnicas relativas a las cualidades de la información contable, se dispone que los informes contables públicos indican la situación actual del ente o entes públicos; los cuales se pueden clasificar por sectores y los mismos son preparados para satisfacer las necesidades e intereses de los usuarios del sistema. Por tal razón varios son los requisitos que deben aplicarse para determinar con precisión las características de la información contable y las normas que deben adoptarse en su elaboración, para garantizar su eficacia como base en la toma de decisiones por parte de los diferentes usuarios.

En ese sentido, la información que contiene los estados contables debe ser eficaz y eficiente, de modo que sirva de utilidad para satisfacer razonablemente las necesidades de los diferentes usuarios. Debe ser oportuna para darse a conocer en circunstancias que permitan a los usuarios adoptar en tiempo y forma, las decisiones que se estime convenientes.

De importancia significativa ya que debe contener todos aquellos aspectos relevantes que permitan exponer una descripción adecuada y que contenga todos los hechos económicos – financieros reales que afecten al Ente. Incluir los acontecimientos eventuales susceptibles de ser cuantificables y que puedan afectar las cuentas patrimoniales en períodos subsecuentes. Debe ser confiable de manera que reúna los requisitos que le otorgue el carácter de certeza para hacerla creíble y válida para adoptar decisiones pertinentes. Esta cualidad está relacionada con la captación de la información, su clasificación, valuación y presentación. Debe ser racional como resultado de aplicar un método coherente basado en un razonamiento lógico. Debe permitir ser verificable, ya que, al ser fidedigna, se debe incorporar en los registros contables solamente aquellas transacciones ocurridas realmente y que sean fácilmente verificables. Debe ser clara y que sea fácil de comprender por los usuarios.

2.1.3 Errores contables que afectan la información contenida en los estados financieros

a) El 16 de enero del 2013 la Contabilidad Nacional emitió la directriz No. CN-002-2013, la cual es de acatamiento obligatorio para todas las instituciones que se encuentran bajo la rectoría del Subsistema de Contabilidad, cuya finalidad era la de dar una orientación sobre el método a utilizar para las provisiones por incobrables sobre documentos y cuentas por cobrar en las instituciones que conforman el Sector Público costarricense.

Los artículos 5, 6 y 7 de esa directriz consignan que antes de realizar la previsión se deberá hacer un análisis legal y técnico de todas las cuentas por cobrar, dentro de las posibilidades reales de la institución (costo/beneficio), y determinar la incobrabilidad de las mismas, según la normativa vigente, independientemente del caso, ya sea por prescripción, monto exiguo, defunción del deudor, disolución de la sociedad, no localizarlo, sin bienes, etc. Cada entidad debe seleccionar y aplicar el método que se adecue más al cálculo de la previsión, que sea consistente con la normativa contable vigente y que mejor se ajuste al principio de revelación suficiente y a criterios de razonabilidad e imagen fiel en cuanto a la presentación y revelación de las cuentas por cobrar para que refleje lo que es esperable de recuperar. Dicho cálculo se debe aplicar de manera mensual para que así quede reflejado en los estados financieros.

Sobre el particular, se puede observar, que en el Balance de Situación al 31 de diciembre del 2017 del CMD, el monto de cuentas por cobrar a corto plazo registradas es de ₡149.744.720,00. Empero, como pérdidas por incobrables representadas en el Balance de Situación en la cuenta de activo “Previsiones para el deterioro de cuentas por cobrar a corto plazo” con un saldo en rojo, se muestra la suma de ₡854.649.000,00. El Contador Municipal indica en el oficio CMC-003-2018 del 28 de febrero del 2018, que ese monto de previsión corresponde al acumulado de años anteriores y que para el año 2017 fue solamente de ₡41.9 millones.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA

Concejo Municipal de Distrito de Cóbano Balance de Situación al 31/12/2017 ₺		
1.1.3.	Cuentas a cobrar a corto plazo	149 744,72
1.1.3.01.	Impuestos a cobrar a corto plazo	367 317,13
1.1.3.04.	Servicios y derechos a cobrar a corto plazo	31 774,47
1.1.3.05.	Ingresos de la propiedad a cobrar a corto plazo	565 554,53
1.1.3.08.	Documentos a cobrar a corto plazo	39 747,59
1.1.3.99.	Previsiones para deterioro de cuentas a cobrar a corto plazo	-854 649,00

FUENTE: Balance de Situación al 31/12/2017

La cuenta “Previsiones para el deterioro de cuentas por cobrar a corto plazo”, según el Manual de políticas y procedimientos contables NICSP que se encuentra en operación en ese CMD, comprende una estimación de las pérdidas generadas por el riesgo de deterioro de cuentas a cobrar a corto plazo, donde la práctica para calcular esas pérdidas consiste en aplicar la fórmula de dividir el total de impuestos a prescribir que reporta el SIM anualmente cuando se calculan los tributos a cobrar del año siguiente entre el total de pendiente de cobro por concepto, obteniéndose el porcentaje de pérdidas por incobrables que se aplicará a cada uno de los tributos puestos al cobro, excepto en el caso de canon de ZMT, donde la encargada de ese Departamento informa el monto mediante un oficio. Dicha práctica, ocasiona que cada año se pasen por incobrables las mismas cuentas, pues el cálculo es acumulativo, y no es posible identificar en los sistemas de información cuáles contribuyentes se vieron beneficiados con ese procedimiento. Tampoco existe evidencia de que se mantenga un registro o expediente de los contribuyentes que adeudan el tributo, ni de las gestiones de cobro que se hicieron para recuperar esas deudas, con el fin de reducir los montos incobrables tanto del periodo como también de periodos anteriores, ni siquiera cuando se hacen arreglos de pago. Lo anterior, por cuanto al final de año se liquida el gasto por deterioro y la previsión crece cada año sin que se vea reflejada ninguna recuperación, esto se nota en el Balance de Situación al 31 de diciembre del 2017, donde los ₺854.649.000,00 de esas provisiones, corresponden al 82% del monto total de las cuentas por cobrar a corto plazo. En consecuencia, el monto de cuentas por cobrar a corto plazo que muestra ese estado financiero no es correcto y pone en riesgo la información en cuanto a la toma de decisiones para la obtención de recursos para cumplir con los proyectos municipales.

Cabe indicar, que además de carecer de una política oficial para determinar las cuentas por cobrar que se consideran incobrables para su registro contable, sobre la eliminación de cuentas morosas, la Contraloría General de la República emitió en su oportunidad el siguiente criterio:

“(...)

En otras oportunidades se ha pronunciado tanto la Procuraduría como este órgano contralor del trámite a seguir a fin de declarar como incobrables ciertos montos dentro de instituciones estatales, siendo un tema que no debe tratarse como la regla, sino en forma excepcional

Con respecto al tema, esta Contraloría ha indicado que:

“...No obstante lo anterior, recordemos que ciertamente toda institución puede declarar deudas como incobrables, siempre que previamente se hayan agotado los mecanismos de cobro y se pueda demostrar de manera fehaciente que el costo-beneficio de proseguir con el proceso en los tribunales sería antiproducente para las finanzas públicas. Sobre esta materia reiteramos lo siguiente... b) Que, tanto en derecho público como privado, la persona física o jurídica debe justificar en forma fehaciente que se han hecho todos los procedimientos pertinentes para



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

recuperar el monto adeudado y sólo ante una verdadera imposibilidad de cobro, puede procederse a pasar la acreencia como incobrable. c) Que en ninguna circunstancia debe permitirse que, por el simple dicho o la escasa importancia del monto, se declare incobrable, sin gestión alguna de parte de la Administración, una determinada suma. Aceptar este procedimiento sería como condonar la deuda, lo que no implica que la misma una vez demostrado que se gestionó su recuperación y que realmente hay imposibilidad material de resarcimiento, pueda declararse incobrable. d) Que siempre se deben hacer las gestiones administrativas de cobro y en los casos en que se cumplan los requisitos suficientes de respaldo - que teóricamente deberían ser la totalidad-, se proceda al trámite de cobro judicial en las diferentes vías en que éste se puede llevar a cabo. e) Que en los casos en que haya habido sentencia judicial firme, se debe tratar de recuperar lo allí resuelto y solo si existiere imposibilidad de cobro se aplique el término de prescripción y se excluya el monto debido de activos... "

(...)

En resumen, debemos hacer hincapié en el imperativo de realizar un máximo esfuerzo por recuperar todos los dineros adeudados a la municipalidad, pues como hemos indicado en líneas precedentes el ordenamiento jurídico otorga a los acreedores de deudas un gran número de medios a fin de que pueda recobrar lo adeudado, es decir, embargo en bienes muebles, inmuebles, salario, cuentas bancarias, e inclusive en bienes dentro del domicilio de los deudores, tema ampliamente regulado en el capítulo III artículos 18 y siguientes de la ley 8624 " Ley de Cobro Judicial", en donde se trata el tema del apremio patrimonial.

b) Igualmente, llama la atención el registro contable de los ingresos correspondientes al canon de zona marítimo terrestre, donde la estimación de los ingresos que se espera recaudar en el año se registra contablemente con el siguiente asiento:

Canon ZMT			Clasificación de la cuenta
Concesión Milla Marítima a cobrar	1.1.3.05.01.02.0.99999.01		Activo
Concesión Milla Marítima		4.5.2.02.01.00.0.99999.01	Ingreso

Fuente. Plantilla de asiento de diario inserta en página 588 del Manual

No obstante, el Depto. de Contabilidad, en vez de cargar la recaudación estimada del trimestre a la cuenta que señala el manual, utiliza la cuenta 4.5.2.01.01.00.0.99999.01, denominada "Alquiler de terreno ZMT generación de cobro, tal como se describe a continuación:

Canon ZMT			Clasificación de la cuenta
Concesiones milla marítima a cobrar/Generación de cobro 1er trim	1.1.3.05.01.02.0.99999.15.01		Activo
Alquiler de terrenos milla marítima		4.5.2.01.01.00.0.99999.01	Ingreso

Fuente. Plantilla de asiento de diario inserta en página 833 del Manual y asiento de diario de contabilidad

Por otra parte, la recaudación de ese tributo se registra contablemente de la siguiente manera:



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

Canon ZMT			Clasificación de la cuenta
Valores a depositar en el país recaudación diaria	1.1.1.01.04.02.0.99999.01		Activo
Concesión Milla Marítima a cobrar		1.1.3.05.01.02.0.99999.01	Activo

Fuente. Plantilla de asiento de diario inserta en página 588 del Manual

Al revisar los asientos de ajuste, así como también el Balance de Comprobación con cierre al 31 de diciembre del 2017, se deduce que se está aplicando un doble asiento para registrar tanto la recaudación anual estimada del ingreso correspondiente a canon de zona marítimo terrestre, así como la recaudación trimestral por el mismo concepto, acreditando una parte a la cuenta 4.5.2.02.01.00.0.99999.01 “Concesión Milla Marítima” y otra a la cuenta 4.5.2.01.01.00.0.99999.01 “Alquiler de terrenos milla marítima”. Esto a su vez, produce una sobreestimación de las cuentas por cobrar por ese concepto, en la cuenta 1.1.3.05.01.02.0.99999.01 “Concesión Milla Marítima a cobrar” pues a esta cuenta se cargan las concesiones a cobrar de acuerdo a la generación de ingresos, pero esta cuenta no se amortiza cuando se recauda.

Al respecto, es importante mencionar que las debilidades determinadas fueron comentadas con el Contador Municipal, quien aceptó el error en que se estaba incurriendo y está realizando los asientos de ajuste pertinentes para mostrar el saldo real de esas cuentas en los estados financieros.

2.2 Subsistema de Tesorería

El subsistema de Tesorería comprende tanto el conjunto de órganos participantes, como las normas y procedimientos utilizados en la percepción, seguimiento y control de los recursos financieros y en los pagos de las obligaciones contraídas, así como la administración y custodia de los dineros y valores que se generen, con los objetivos de mantener al menor costo posible la liquidez necesaria, para cumplir oportunamente con los compromisos financieros de la ejecución del presupuesto; propiciar el cobro y recaudación adecuada de los ingresos; realizar, de manera eficiente y eficaz, los pagos por los bienes y servicios, así como por la atención de la deuda pública y otras obligaciones; lograr un alto nivel de coordinación y sincronización entre el flujo de caja y la ejecución presupuestaria y otros componentes de la administración financiera.

2.2.1 Riesgos asociados al proceso de recaudación y custodia de los recursos públicos

En la gestión realizada por la Tesorería de este CMDC, se detectaron debilidades de control en la administración de los dineros y valores en custodia que se comentan a continuación:

a) Las oficinas de Tesorería y la caja recaudadora se mantienen cerradas y cuentan con una caja fuerte donde se guarda el efectivo y demás valores, sin embargo, se ubican en un área compartida con las oficinas de Administración Tributaria y Catastro, zonas donde se atiende público que necesariamente debe pasar por el pasillo frente a las oficinas de Tesorería y la caja recaudadora, lo cual pone en riesgo la salvaguarda del efectivo, los valores y la documentación custodiados en esos recintos.

La normativa señala que el jerarca y los titulares subordinados deben disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida,



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

deterioro o uso irregular, así como para prevenir cualquier daño a la integridad física de los funcionarios que deban utilizarlos.

b) Al finalizar el cierre diario de la caja recaudadora ubicada en las oficinas de este Concejo Municipal, el monto del dinero recaudado una vez deducido el fondo fijo de la misma, la Tesorera, la Cajera o el Administrador Tributario lo traslada a la agencia bancaria respectiva, utilizando motocicleta, el vehículo propio o inclusive caminando, sin medidas para minimizar el riesgo de asalto, robo o pérdida y sin estar protegidos por la institución con una póliza que cubra estos riesgos, e inclusive de pérdida de vidas humanas.

Al respecto, el Reglamento de caja recaudadora que se encuentra aprobado por el Concejo, pero no ha sido publicado en La Gaceta ni se ha hecho de conocimiento al personal, consigna que una vez realizado el cierre diario, la Tesorera debe preparar toda la documentación necesaria para realizar el depósito bancario en la ventanilla del Banco Nacional o bien en el buzón nocturno y al día siguiente realizar los registros correspondientes en el libro Diario de Caja. Como medida de seguridad, la Tesorera o el Administrador Tributario, deben ir acompañados de un guarda de seguridad para realizar el depósito bancario o en su defecto, ir acompañado (a) de otro funcionario municipal, pero en un vehículo municipal.

c) La Tesorería de este CMDC administra un fondo de caja chica por \$300.000.00, sin que se realicen regularmente arquezos en forma sorpresiva a ese fondo, cuyo propósito es de controlar y verificar la razonabilidad de los gastos realizados por ese medio, de acuerdo con las normas de contratación administrativa y de las sanas prácticas de administración. Al respecto, durante el último año no se efectuaron arquezos sorpresivos a ese fondo.

Lo anterior contraviene lo dispuesto en el Reglamento de caja chica que señala esa obligación, con el propósito de verificar, supervisar y controlar la aplicación de las normas y principios de auditoría vigentes y de las sanas prácticas de administración.

d) La documentación de respaldo de cada pago realizado con recursos municipales, no se mutila con un sello, leyenda o firma que indique el número de transferencia o documento de pago para prevenir su uso posterior en un pago duplicado.

En la gestión de los recursos públicos, la administración activa debe establecer los mecanismos de control para proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. En ese sentido debe tomar las medidas correspondientes para que los controles sean extendidos, modificados y cambiados, cuando resulte necesario. Además, el Reglamento de caja chica en el artículo 15, consigna entre otras cosas que los comprobantes (facturas o recibos) cancelados con fondos de la Caja Chica y que son el sustento del egreso, deben venir firmados por el reverso, por la Jefatura inmediata, como requisito de comprobación de la adquisición del bien o servicio correspondiente.

e) El CMDC tiene por costumbre tramitar los pagos a terceros conforme ingresan las facturas luego de recibido el bien o servicio, es decir el pago se realiza sin ninguna programación financiera, que establezca las prioridades de pago de acuerdo con los recursos financieros con que se cuentan para cumplir con los objetivos; ni se realizan reportes sobre el manejo financiero (informes del flujo de caja, por ejemplo), como insumo para planificar los distintos pagos a terceros y para la toma de decisiones de los funcionarios municipales competentes conforme las proyecciones de ingresos, pese a que la administración debe contar oportunamente con la programación financiera y el respectivo flujo de fondos para el pago de sus obligaciones, para lo cual los funcionarios responsables de suministrar información deben hacerlo de acuerdo con los procedimientos definidos por la instancia interna competente.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

f) El CMDC mantiene inversiones transitorias en BN-Fondos con el Banco Nacional, cuyo saldo al 31 de diciembre del 2017 era de ₡424.935.092,43 y donde el control de las mismas se realiza archivando el estado de cuenta mensual del BN Fondos y se registra el saldo en el estado de tesorería; sin embargo, no existen regulaciones para el manejo y control de las inversiones que se realizan en el sistema bancario nacional, a fin de determinar los funcionarios responsables de autorizar y realizar la inversión, las condiciones financieras para invertir ni el registro y control documental de las inversiones, tal como lo dispone la normativa al respecto.

g) Existen notas de crédito por aproximadamente 32 millones de colones detalladas en los informes de liquidación presupuestaria, sin una identificación clara a las cuentas donde se deben aplicar esos recursos, ya que la única referencia existente es el número de documento que se detallada en los estados de cuenta remitidos por el Banco, donde por el formato de ese documento no se especifica el origen del ingreso. En esos casos, las notas de crédito se aplican conforme se van identificando los contribuyentes y el destino de los recursos, pero siguen ingresando depósitos bajo esas mismas condiciones, por lo que los montos de las notas de crédito siguen en aumento.

Esta Auditoria Interna como parte de sus funciones en cuanto al seguimiento de las recomendaciones emitidas en los informes, emitió el oficio AIM-91-2017, del 6 de noviembre de 2017 dirigido a la Intendente Municipal, reiterando la recomendación contenida en el informe AIM-04-2015, en los términos de *“Ordenar a la Contabilidad y Tesorería municipales, realizar una investigación que permita determinar el origen de cada una de las notas de crédito que se mantienen pendientes de registro y que continúan revelándose en la liquidación presupuestaria de este Concejo Municipal de Distrito. Lo anterior, a efecto de que se determine lo que en derecho corresponda y, de ser procedente, se incorporen esos recursos a la corriente presupuestaria, en cumplimiento de lo dispuesto en el principio de universalidad e integridad establecido en la norma 2.2.3 de las NTPP. Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría, antes del 31 de marzo de 2018, un informe que resuma los resultados obtenidos de la investigación solicitada y un detalle de las acciones ejecutadas para normalizar la situación expuesta en el Informe AIM-04-2015”*. No obstante, a la fecha, no se ha presentado ningún avance sobre la implementación de esta recomendación.

No obstante, es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.

Las deficiencias anotadas tienen su origen en la aplicación de prácticas y rutinas administrativas producto de la costumbre, experiencia y discreción de los funcionarios municipales, ante la falta de actuación efectiva de las autoridades municipales competentes para consolidar un eficaz sistema de control interno en el manejo de las finanzas municipales, aplicando o definiendo instrucciones escritas debidamente oficializadas que orienten y uniformen los distintos procesos y actividades vinculados con el sistema de administración financiera institucional.

Lo anterior promueve o propicia la utilización de recursos mediante autorizaciones verbales lo que contribuye a cometer abusos, prácticas alejadas de la austeridad y prudencia en el manejo de los fondos, lo cual incrementa los riesgos de sustracciones, pérdidas o manejos indebidos de los fondos públicos. Por tal razón resulta imperativo regular el tema de los valores en custodia, depósitos diarios de las recaudaciones, registro de depósitos en tránsito, así como del pago de los compromisos de ese gobierno local y la obtención de pólizas para los dineros en tránsito.

2.3 Subsistema de presupuesto



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

El subsistema de Presupuesto dentro del SAF comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario institucional, con los objetivos de presupuestar los recursos según el contexto macroeconómico, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas consideradas en los planes institucionales de mediano y largo plazo; lograr que las etapas del proceso presupuestario se cumplan en el tiempo y la forma requeridos; velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas; dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas, así como el uso racional de los recursos públicos.

En la misma línea, la Ley General de Concejos Municipales de Distrito No. 8173 dispone que estos órganos podrán acogerse a los reglamentos de la municipalidad, o bien, dictar sus propios reglamentos, en las mismas materias en que las municipalidades puedan normar, para lo cual los concejos dictarán y publicarán en La Gaceta los acuerdos correspondientes.

En lo que respecta a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República, la ley señala que las municipalidades deberán ajustar la estructura programática de sus presupuestos para que se incluyan las asignaciones correspondientes a los recursos con los que contarán los concejos municipales de distrito. (Así reformado por el artículo 2° de la ley N° 9208 del 20 de febrero del 2014). En consecuencia, en el año 2010, este CMD acogió el “Reglamento interno para la tramitación de modificaciones presupuestarias de la Municipalidad del Cantón Central de Puntarenas”; asimismo, mediante acuerdo N° 1 de la sesión ordinaria N° 90-18, artículo IV, inciso d, del día 16 de enero del 2017, aprueba el “Manual de procedimientos para modificaciones del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano” (CMDC), así como una guía para elaborar esas modificaciones presupuestarias.

Es por ello, que de conformidad con lo señalado en la Ley No. 8173 y sus reformas, el presupuesto del CMDC, una vez que se elabora y lo aprueba el Concejo, se remite a la Municipalidad de Puntarenas para que, junto con los demás presupuestos de los Concejos de Distrito de la zona, lo consolide con el de ellos y se remita a la aprobación de la Contraloría General de la República.

2.3.1 Debilidades en el proceso de formulación del presupuesto

El presupuesto es el instrumento que expresa en términos financieros el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos. Las estimaciones de los ingresos deben basarse en métodos técnicos, matemáticos, financieros y estadísticos de común aceptación, considerando su composición y estacionalidad. Además, los supuestos utilizados deben estar técnicamente fundamentados y documentados, siendo indispensables para la estimación de los ingresos de un determinado período presupuestario, considerar los resultados de la ejecución de presupuestos de períodos anteriores, así como el monitoreo permanente de los ingresos percibidos durante el período presupuestario.

El proceso presupuestario consta de las siguientes fases: formulación presupuestaria, aprobación presupuestaria, ejecución presupuestaria, control presupuestario y evaluación presupuestaria; y la Administración es responsable de que en el proceso presupuestario se cumplan los principios presupuestarios establecidos en el bloque de legalidad y la normativa técnica vigente, ya que, el proceso presupuestario inicia con la planificación operativa para el año, el cual comprende una serie de actividades administrativas que



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

involucran al jerarca y titulares subordinados, así como a otros niveles de la organización, quienes determinan los resultados que se esperan alcanzar en el término del ejercicio presupuestario así como las acciones, los medios y recursos necesarios para obtenerlos, considerando las orientaciones y regulaciones establecidas para el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con el bloque de legalidad

Sin embargo, se estableció:

a) No se han conformado grupos interdisciplinarios con los responsables de cada programa, o en su defecto, con quienes conocen y manejan los asuntos financieros, contables y del presupuesto, para que en conjunto y a partir del plan anual operativo, elaboren el plan y presupuesto. Por el contrario, la práctica ha sido, primero con el apoyo del contador, elaborar el presupuesto tomando como referencia información histórica de presupuestos anteriores y algunos reportes de estimaciones de ingresos emitidos por el área financiera y después la Administración hace el Plan operativo anual cuantificando los proyectos que se incluyan en ese documento con base en los recursos presupuestados.

b) Tampoco se han designado formalmente los funcionarios responsables del control presupuestario lo cual genera falta de apoyo por parte de la jerarquía municipal para crear un ambiente propicio de coordinación en la planificación y ejecución del proceso presupuestario, pese a ello, la Encargada de Presupuesto y la Tesorera, cada tres meses van monitoreando que el presupuesto se vaya ejecutando de acuerdo con los fondos disponibles en cada cuenta.

c) La intendencia comunica mediante oficio a los responsables de los diferentes departamentos, que presenten su lista de necesidades para el periodo siguiente, donde indica que las mismas serán valoradas y posiblemente tomadas en cuenta para la elaboración del presupuesto ordinario. Respecto a la participación de las comunidades en ese proceso, se desconoce cómo se realiza el trámite, sin embargo, al departamento de presupuesto llegan algunas solicitudes por medio de acuerdo de Concejo donde indican que le dan pase a la Intendencia.

d) El monitoreo realizado al presupuesto no considera aspectos de la calidad y suficiencia de la información generada, tanto interna como externa, como, por ejemplo: el Plan estratégico vigente que venció en el año 2015, y el nuevo que aún se encuentra sin aprobar por el CMDC, al igual que el Plan de desarrollo humano local. Tampoco existe evidencia que se considere en ese monitoreo, aspectos sobre la satisfacción de los usuarios por los bienes y servicios brindados, el comportamiento de los indicadores contenidos en la planificación institucional, así como la información que muestran los estados financieros y otros.

Una efectiva formulación presupuestaria debe expresar de manera óptima la asignación de los recursos disponibles para lograr los objetivos y fines para los que fue creado el CMDC. Caso contrario, si la formulación es deficiente aumenta el riesgo de que las fases subsiguientes del proceso presupuestario también lo sean, así como otras actividades de control ejecutadas por los jefes y la administración activa. Además, difícilmente va a representar la expresión financiera del plan operativo anual, el plan de desarrollo municipal y el programa de gobierno de la Intendente de turno, en detrimento de la gestión institucional y la transparente rendición de cuentas.

2.3.2 Debilidades detectadas en control de la ejecución presupuestaria 2015- 2017.

El análisis de las liquidaciones presupuestarias del periodo 2015-2017, revela lo siguiente:



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA

a) Durante la formulación del presupuesto se tiene como práctica estimar los ingresos con base en el comportamiento de periodos anteriores, dando como resultado una subestimación en promedio de aproximadamente un 33% anual, lo cual evidencia que los presupuestos de este CMD, no están siendo formulados con criterios técnicamente diseñados y aprobados.

b) En el caso de los gastos, se observa que dicha estimación es menos conservadora, aun así, se tiene como resultado una subejecución presupuestaria que ronda en promedio el 54,33% de los recursos disponibles en el periodo analizado. El siguiente cuadro muestra el comportamiento de la formulación del presupuesto del periodo 2015-2017:

Cuadro N.º1
Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
Ejecución presupuestaria

Año	Ing. Presupuesto	Ingreso real	% aumento	Gasto real	% ejecución	Superavit Especifico	Superavit Libre
2015	1 161 056 946,83	1 510 355 856,65	349,30 (30%)	880 226 148,66	630,13 (58%)	575 925 349,61	65 267 566,12
2016	1 359 629 081,36	1 776 544 319,58	416,92 (31%)	959 601 536,94	816,94 (54%)	645 177 811,55	183 778 352,94
2017	1 794 943 327,20	2 444 798 549,60	649,86 (36%)	1 250 132 123,50	1.194,67 (51%)	1 133 452 173,30	72 342 872,91
		Promedio	33%	Promedio	54,33%		

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias del periodo 2015-2017.

c) Igualmente, el análisis revela que existe una tendencia a ejecutar cada vez menos los recursos que recauda este CMDC, ya que del 58% de los recursos ejecutados en el año 2015, paso a un 51% en el 2017; en contraposición, el superávit muestra una tendencia a aumentar año tras año, lo cual evidencia que no se está haciendo un uso eficiente de los recursos que se recibieron, afectando negativamente las metas y objetivos establecidos en su planificación operativa anual, ya que de acuerdo con los datos obtenidos de las liquidaciones presupuestarias del periodo evaluado, esa subejecución presupuestaria tiene como resultado que las metas propuestas en los PAO de esos años, apenas se cumplieran en promedio, cerca de un 34%.

d) Los programas III de “Inversiones” y el programa IV que corresponde a “Partidas específicas”, son los más afectados, a pesar de que son los que debieran contribuir a fortalecer más el desarrollo y calidad de vida de la población de ese CMDC mediante la ejecución de proyectos que se incluyan en los PAOs, ya que el primero apenas se está ejecutando aproximadamente en un promedio del 23,33% anual y en el caso del segundo, ni siquiera se desarrollaron obras durante los años 2016 y 2017, tal como se observa a continuación:

Cuadro N.º2
Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
Grado de cumplimiento de las metas del plan operativo anual 2015 – 2017

Variable	% de cumplimiento de metas (general) Año 2015	% de cumplimiento de metas (general) Año 2016	% de cumplimiento de metas (general) Año 2017	%Promedio alcanzado
Programa I	44,8	68,0	56,0	56,27
Programa II	28,0	54,0	50,0	44,00
Programa III	25,0	21,0	24,0	23,33
Programa IV	33,0	0,0	0,0	11,00
Todos los programas	32,7	36	33	33,65

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del presupuesto 2015 al 2017



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

e) En efecto, de los 16 proyectos considerados en el PAO 2017, por ejemplo, únicamente se ejecutaron parcialmente dos de ellos: mantenimiento de los caminos vecinales (54%) y vías de comunicación en el distrito en óptimas condiciones (11%), tal como se describe en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º3
Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
Plan operativo anual 2017

PROGRAMA III: INVERSIONES

MISIÓN: Desarrollar proyectos de inversión a favor de la comunidad con el fin de satisfacer sus necesidades.

Producción final: Proyectos de inversión

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	PLANIFICACIÓN OPERATIVA			EVALUACIÓN	
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL	OBJETIVOS DE MEJORA Y/O OPERATIVOS	Meta	ASIGNACION PRESUPUESTARIA POR META	GASTO REAL POR META	% EJECUCIÓN DE LA META
AREA ESTRATÉGICA		Descripción	Anual	Anual	Anual
Infraestructura	Poseer funcionarios que realicen los proyectos y actividades relacionadas al mantenimiento de los caminos del distrito	Contar con proyectos y demás trabajos relacionados al mantenimiento de los caminos vecinales	8 871 596,56	4 776 055,00	54%
Vías de comunicación	Mantener en buen estado los caminos vecinales	Disponer de vías de comunicación en el distrito en óptimas condiciones	220 802 250,24	25 183 788,00	11%
Otros fondos e inversiones	Utilizar el 20% de pago de mejoras de ZMT	Disponer de un presupuesto que nos permita en determinado momento pagar mejoras en ZMT y adquirir terreno para lotificación	39 114 071,40	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Disponer de un comité de emergencia municipal, funcionando acorde a las necesidades de riesgo del distrito	Contar con un comité que estudie, evalúe y proponga acciones en cuanto a riesgos por desastres naturales PROYECTO BOSAI	2 340 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Proyecto reserva natural cabo blanco, mini reservas naturales escolares	Mini reservas naturales para escuelas	2 470 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Fortalecimiento de capacidades de mujeres del distrito de Cóbano, área salud mental, artística, creativa y productiva trabajo social	Fortalecer las capacidades de las mujeres del distrito	604 100,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Proyecto Manualidades adulto mayor	Dar el apoyo a los adultos mayores en sus proyectos de manualidades	357 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Dotación de mobiliario para la sala de reuniones SINAC	Dotar de mobiliario al SINAC que permita realizar sus labores de la mejor manera, además de tener un espacio para reuniones interinstitucionales	1 000 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Dotar de aires acondicionados al edificio de la cultura	Apoyar con la compra e instalación de aires acondicionados al edificio de cultura de Cóbano que permita un mejor ambiente para las actividades que se realizan	19 500 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Mantenimiento del edificio del adulto mayor	Reparación instalación eléctrica, colocación de abanicos, pintura techo y equipamiento en la infraestructura del edificio adulto mayor	2 364 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Proyecto sub comité cuidado adulto mayor	Apoyar el sub comité de cuidado del adulto mayor, de manera que esta población reciba la importancia que se merece	1 021 000,00	0,00	0%



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA

Otros fondos e inversiones	Proyecto programa Guarda vidas en Santa Teresa	Apoyar el programa de Guardavidas de Santa Teresa que ha venido realizando una labor importante para evitar accidentes en las playas	640 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Proyecto fortalecimiento de brigada contra incendios forestales de la Reserva Cabo Blanco	Apoyar la brigada contra incendios que lleva a cabo labores de prevención y acciones en ocasión de incendio para eliminarlos	500 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Talleres de producción de estilos de vida	realizar talleres de producción de estilo de vida que le permita a los habitantes tener mejores oportunidades en la vida	1 200 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	Condición de la Mujer y accesibilidad COMAD	Poseer una persona que lleve a cabo actividades de apoyo a la mujer y accesibilidad	5 400 000,00	0,00	0%
Otros fondos e inversiones	utilidad para el desarrollo del servicio de recolección 10%	Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria (10% Utilidad para el desarrollo servicio recolección de basura)	2 617 750,00	0,00	0%

Fuente: Matriz de desempeño programático 2017

f) Existe una cantidad considerable de bienes comprados que representan un aproximado de un poco más de ¢32 millones, ubicados en las bodegas de los proveedores sin retirar desde hace varios años correspondientes a proyectos ejecutados o parcialmente terminados en cuanto al gasto realizado porque se dio la erogación, pero en la realidad se reflejan en las liquidaciones presupuestarias como parte de los compromisos pendientes, que al 31 de diciembre del 2017, en el programa de inversiones ascendió a la suma de ¢348.491.801,41, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 4
Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
Programa III: Inversiones

PARTIDA	PRESUPUESTO APROBADO	EGRESOS REALES	COMPROMISOS	EGRESOS MÁS COMPROMISOS	SALDO PRESUPUESTARIO	DOCUMENTO DE RESPALDO
Remuneraciones				0,00	0,00	
Servicios	233 386 970,78	119 080,14	63 274 476,70	63 393 556,84	169 993 413,94	O.C. N° 021-17, 022-17, 028-17, 035-17, 157-17, 071-17, 129-17, 127-17, 163-17, 160-17, Acuerdo N°7, Sesión 87-17
Materiales y Suministros	75 058 500,00	4 169 896,00	58 952 589,39	63 122 485,39	11 936 014,61	O.C. N° 034-17, 163-17, Acuerdo N°7, Sesión 87-17
Intereses y Comisiones				0,00	0,00	
Activos Financieros				0,00	0,00	
Bienes Duraderos	386 930 000,00	1 841 600,00	226 264 735,32	228 106 335,32	158 823 664,68	O.C.N° 133-17, 164-17, CONTRATO, Acuerdo N° 2, Sesión Ext. 51-17
Transferencias Corrientes				0,00	0,00	
Transferencias de Capital				0,00	0,00	
Amortización				0,00	0,00	
Cuentas Especiales				0,00	0,00	
TOTALES	695 375 470,78	6 130 576,14	348 491 801,41	354 622 377,55	340 753 093,23	

Fuente: Liquidación Presupuestaria 2017, Anexo No. 5

Se debe considerar que una adecuada ejecución presupuestaria es responsabilidad exclusiva de la Administración, en donde las asignaciones presupuestarias aprobadas constituyen su límite de acción como elemento autorizante para el uso y disposición de los recursos. Para ello, debe establecer y ejecutar entre otras cosas, procedimientos internos de la gestión de los ingresos y de los gastos presupuestarios de manera transparente y acorde con criterios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y calidad.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

Cabe señalar, que la única referencia sobre la gestión institucional anual, lo constituye el informe de labores que rinde la Intendencia en atención del artículo 17 inciso g) del Código Municipal, sin embargo, de la lectura de este documento (2016 y 2017) debidamente aprobados por el Concejo, solo se hace referencia a la gestión de ingresos y menciona o detalla una serie de contrataciones realizadas en el transcurso del ejercicio económico para diferentes propósitos, sin identificarse o relacionarlas con las metas que se están atendiendo. Igualmente, se detallan algunos proyectos que no se contemplan en el PAO, lo que evidencia que no se utiliza la planificación anual como un mecanismo para utilizar de manera óptima los recursos presupuestados.

Esta Auditoría Interna como parte de sus funciones en cuanto al seguimiento de las recomendaciones emitidas en los informes, emitió el oficio AIM-92-2017, del 6 de noviembre de 2017 dirigido a la Intendente Municipal, reiterando la recomendación contenida en el informe AIM-04-2015, en los términos de “Establecer los mecanismos y parámetros que permitirán medir el cumplimiento de la planificación anual y faciliten la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos y los resultados alcanzados. Para lo anterior deben definirse indicadores de gestión y de resultados en función de los proyectos a ejecutarse y a las metas que se espera alcanzar. Para el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitirse a esta Auditoría Interna, a más tardar el 31 de marzo de 2016, una certificación donde se acredite la emisión e implementación de los parámetros o mecanismos indicados”. No obstante, a la fecha, no se ha presentado ningún avance sobre la implementación de esta recomendación.

2.3.3 Liquidaciones presupuestarias carentes de exactitud y confiabilidad

La liquidación presupuestaria es el cierre de las cuentas del presupuesto institucional que se debe hacer al terminar el ejercicio económico, con el cual se obtiene el resultado global de la ejecución del presupuesto, tanto a nivel financiero -déficit o superávit- como de las realizaciones de los objetivos y metas previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios. Por ello, la Administración debe establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria para apoyar la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Una vez realizada la liquidación presupuestaria, esta deberá ser sometida a una revisión por parte de personal independiente al que ejecutó las funciones de registro respectivo, el cual debe contar con la competencia y experiencia necesarias para confirmar la calidad de la información contenida en ella, verificando no sólo la razonabilidad de los resultados obtenidos, sino también la aplicación de las políticas y metodologías diseñadas de conformidad con la normativa técnica y jurídica relacionada.

Al respecto al revisar las liquidaciones presupuestarias de los períodos 2015, 2016 y 2017 se detectó lo siguiente:

a) No se localizó documento alguno elaborado por el Contador o el Administrador Tributario, que compruebe la realización de un proceso de revisión independiente, por parte de esos funcionarios, que permita confirmar la exactitud y confiabilidad de la información que contiene la liquidación presupuestaria.

b) La liquidación presupuestaria, se elabora por parte de la Encargada de Presupuesto, se remite al Administrador Tributario y éste a la Intendente Municipal para su consideración y presentación al Concejo Municipal, donde se aprueba y posteriormente se envía al área de Presupuesto de la Municipalidad de Puntarenas, para que sea consolidada con las liquidaciones de los demás concejos municipales de distrito y la de la Municipalidad del cantón central de Puntarenas. Los resultados de esta liquidación podrán ser incluidos



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

en un presupuesto extraordinario que se elabora en el año para utilizar los recursos una vez aprobados los documentos presupuestarios por la Contraloría General. De la verificación de las actas del órgano colegiado se confirma que las liquidaciones presupuestarias se aprobaron por unanimidad y sin comentario alguno.

Por lo cual, según las rutinas administrativas establecidas en ese CMD y en el artículo 114 del Código Municipal (Corrida su numeración por el artículo 1° de la ley N° 9542 "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal" del 23 de abril del 2018, que lo traspasó del antiguo artículo 105 al 114), se da ausencia de control en el manejo de las liquidaciones presupuestarias y da cuenta del poco interés institucional que se le presta a la información financiera del CMDC así como de las limitaciones que se tienen para rendir cuentas sobre los recursos públicos cuya tutela ha sido asignada a los jefes del ayuntamiento de acuerdo con las regulaciones del Código Municipal, al grado de que puede afirmarse, que desconocen su situación financiera actual.

c) En las liquidaciones presupuestarias no se consignan las sumas del pendiente de cobro correspondiente al canon de zona marítimo terrestre por la suma de \$565.554.536,12 al 31 de diciembre del 2017, ni contienen notas que justifiquen su eliminación, a pesar de que el Departamento de Contabilidad si tiene registrado ese monto. La omisión comentada limita la validez de la liquidación presupuestaria, como una actividad de control interno financiero, indispensable para asegurar el manejo transparente y correcto de los recursos asignados e impiden al CMD y a terceros interesados, constatar con precisión el estado de las finanzas municipales.

2.4 Sistema relativo a la administración de bienes y la contratación administrativa.

En relación al sistema relativo a la administración de bienes y la contratación administrativa, se determinaron las siguientes áreas sujetas a mejora:

2.4.1 La estructura organizativa para la atención del proceso de contratación administrativa

La Proveduría Municipal, está a cargo de una sola persona, quien además de las funciones propias de la conducción de los procedimientos de contratación administrativa, debe ejecutar las tareas de almacenamiento y distribución de bienes; la actividad del registro de los activos municipales y el levantamiento y confección del inventario permanente de todos sus bienes. O sea, se presenta una importante concentración de funciones ejecutadas por un mismo funcionario, algunas de las cuales, se consideran incompatibles. Según la práctica que se ha mantenido en ese CMDC, es que la Proveduría ejecute todo el proceso de compras y control de los bienes y servicios que se adquieren.

En cuanto al control de los materiales en bodega, el Manual de puestos que se considera vigente en este CMDC, sin que haya sido puesto a aprobación del Concejo, menciona que le corresponden al puesto de "Operario Municipal 1", nivel "A", las tareas de recibir y entregar materiales y herramientas de trabajo en una bodega y lleva los registros respectivos, así como ejecutar labores de oficina sencillas que no requieren adiestramiento previo, tales como: sellar, numerar y rotular documentos; registrar y entregar suministros y materiales de bodega; hacer anotaciones en libros o tarjetas; ordenar y archivar documentos.

La Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento, indica que en las entidades públicas debe existir una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y funciones determinadas mediante un reglamento. Estas dependencias deben contar con una estructura organizativa básica para cumplir, en forma eficiente y oportuna, con las funciones de conducción de los



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

procedimientos de contratación, de almacenamiento y distribución de bienes, de levantamiento y confección del inventario permanente de dichos bienes.

Por ello, esas unidades deben contar con los recursos humanos y materiales indispensables para cumplir en forma eficaz, eficiente y oportuna con las funciones de conducción de los procedimientos de contratación. En otras palabras, se regula el funcionamiento de las proveedurías institucionales, estableciendo, en lo que nos interesa, su competencia, el uso de plataformas tecnológicas, sus roles y responsabilidades, el establecimiento de una comisión de recomendación de adjudicaciones y el deber que tienen las distintas instancias administrativas de prestar obligada colaboración para el eficiente y eficaz cumplimiento de las funciones de la proveeduría.

En igual sentido, las Normas de Control Interno para el Sector Público, disponen que el personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas.

Igualmente, la normativa señala, que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. Solamente, por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento.

En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables.

La falta de una estructura básica para la Proveeduría Municipal, con el recurso humano, normativa y materiales indispensables, unido al hecho de que las necesidades que presentan los funcionarios para tramitar la compra por lo general no están debidamente justificadas en la decisión inicial, le dificulta a la Proveedora cumplir en forma eficiente y oportuna con las funciones de tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, de almacenamiento y distribución de bienes y de levantamiento y confección del inventario permanente de todos sus bienes, en consecuencia hay bienes y suministros que deben ser almacenados por periodos prolongados para determinar el uso que se les puede dar por parte de los funcionarios responsables, provocando riesgos de obsolescencia, hurto, o que sean utilizados con fines distintos para los que se solicitaron, tal como se comenta en los puntos 2.4.3 y 2.4.4 de este informe, ya que tampoco existe un registro actualizado de los activos municipales, lo que limita poder realizar inventarios físicos periódicos de los bienes municipales, con el fin de conocer su ubicación, valor real y estado de conservación, y detectar eventuales diferencias entre el registro de los bienes y las existencias físicas.

Es importante mencionar, que con el oficio AIM-128-2017, del 13 de noviembre de 2017, esta auditoría interna ya le había reiterado a la Intendente Municipal, la recomendación contenida en el informe AIM-05-2016, en el sentido de “Elaborar para la estructura orgánica que se defina y someter a conocimiento y aprobación del Concejo, como parte de ese proceso, el Manual de Organización y Funcionamiento, el Manual para el reclutamiento y selección de personal y el Manual de puestos y Escala Salarial del Concejo Municipal, tal como lo establecen las disposiciones legales vigentes sobre el tema y se eviten así situaciones como las comentadas en el presente informe”, otorgándosele un plazo definitivo hasta el 31 de marzo del 2018, para la aprobación y divulgación de los manuales referidos”. Sin embargo, a la fecha no se han presentado avances sobre la implementación de esta recomendación



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

2.4.2 Ausencia de normativa interna que regule el proceso de contratación administrativa

La Unidad de Proveduría no cuenta con procedimientos escritos acerca de las distintas actividades que involucra el proceso de contratación administrativa, asimismo, faltan políticas, procedimientos y regulaciones referentes a la identificación, uso, conservación, custodia y control de los activos municipales. Además, no todos los funcionarios tienen claro el nivel de competencia que les corresponde en el proceso de contratación y no siempre las diferentes áreas especifican claramente el bien o servicio que requieren.

Esta auditoría interna, en el informe AIM-06-2013, sobre la gestión de los procesos de contratación administrativa realizados por el área de Proveduría, ya había emitido la siguiente recomendación a la Intendente Municipal para minimizar los riesgos que se están dando en el proceso de compras y en el almacenamiento y control de los bienes utilizados en los distintos proyectos.

“Emitir, con fundamento en el bloque de legalidad, la normativa interna (reglamentos, procedimientos, directrices u otros instrumentos) que facilite: a) la organización y estructura administrativa y técnica de la Proveduría Municipal, en la que se le atribuyan las competencias, roles y responsabilidades de cada funcionario y la definición de mecanismos de coordinación para cada una de las unidades participantes en el proceso de contratación desde la decisión inicial de contratar, hasta la definición de los funcionarios u órganos competentes para dictar los actos finales de los procedimientos de contratación. b) las actividades relacionadas con la planificación anual para la gestión individual e integral de los procedimientos ordinarios y de excepción de contratación, procurando que en el plan de adquisiciones se incluyan los proyectos prioritarios y que contenga las distintas fases, trámites y tareas a seguir por cada una de las unidades participantes en cada procedimiento de contratación, considerando para esto la capacidad de gestión de la Proveduría para la ejecución del programa anual de adquisiciones. c) dar a conocer las modificaciones que se realizan al programa anual de adquisiciones para que la Proveduría y demás departamentos involucrados puedan ajustar la planificación de su trabajo d) el establecimiento y regulación del mecanismo de divulgación y comunicación de la normativa interna. Asimismo, tomar las provisiones para que, a más tardar el 15 de enero de 2014, se haya aprobado un plan-cronograma de acción –que contemple metodología de trabajo, actividades, plazos (dentro de período máximo de nueve meses), responsables, etc. Con el propósito de desarrollar e implementar la normativa interna solicitada; y remitir a esta Auditoría Interna copia de la aprobación del referido plan-cronograma de acción, a más tardar el 30 de enero de 2014. Posteriormente, a más tardar el 30 de setiembre de 2014, remitir a esta Auditoría Interna copia de las aprobaciones de los diferentes instrumentos de la normativa solicitada”.

Esta recomendación fue reiterada a la Intendencia con el oficio AIM-105-2017 del 10 de noviembre del 2017, otorgándole un plazo definitivo de cumplimiento, para que antes del 28 de febrero de 2018 se remita a esta Auditoría interna copia de la normativa solicitada, debidamente aprobada por el Concejo Municipal; sin embargo, a la fecha no se ha recibido respuesta.

Cabe indicar que entre los deberes del jerarca y de los titulares subordinados está el de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos para la protección y conservación del patrimonio contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

Sin embargo, pese a los intentos de la Provedora Municipal para que se elabore esta normativa y así fortalecer la gestión del proceso de adquisiciones de bienes y servicios de la institución de acuerdo con lo



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

dispuesto en la Ley General de Contratación Administrativa y su reglamento, se carece de un reglamento interno que reúna las políticas, procedimientos operativos y directrices en ese campo debidamente aprobado por el órgano competente del ayuntamiento, que ordenen, direccionen y regulen el proceso de contratación administrativa y el papel de la Proveeduría Municipal en su rol en la toma de decisiones, el esquema de coordinación que debe ser aplicado y la disponibilidad de recursos para esa unidad, que permita establecer las prioridades para el mejor uso de los recursos públicos disponibles dentro del marco de actuación del proceso de contratación administrativa y en consecuencia, las actividades relacionadas con el proceso de contratación se efectúan mediante prácticas y rutinas administrativas basadas en la costumbre, la experiencia, el juicio y conocimiento del funcionario encargado.

2.4.3 Debilidades en la planificación de compras para las operaciones y proyectos

La fase de ejecución de la contratación administrativa, implica la responsabilidad de la Administración de asegurarse que el bien, servicio u obra de infraestructura entregado por el contratista cumplió a cabalidad con las especificaciones técnicas y condiciones previamente pactadas.

En ese sentido, pese a que en los expedientes de adquisiciones de compras de bienes y servicios consta el documento de la “decisión inicial”, en la ejecución de proyectos de trascendencia o la adquisición de bienes y servicios de alto valor, no se deja evidencia de que se cuente con los estudios previos de necesidades que justifiquen su adquisición, contengan la estimación técnica, legal y financiera e incluyan una proyección en los planes anuales operativos del año o años en que se estime su ejecución y por supuesto la previsión presupuestaria correspondiente.

Aunado a lo anterior, no se encontró la vinculación de los bienes, servicios y obras de infraestructura adquiridos con el proceso de planificación institucional. Asimismo, en algunos de los expedientes de proyectos analizados, no se obtuvo evidencia de la existencia del acta sobre la recepción del bien o servicio.

Como evidencia de lo anterior, en el año 2016, la Proveeduría Municipal inicio el proceso de contratación directa No. 2016CD-000098-01 para la adquisición de dos contenedores usados, con el propósito de construir seis oficinas administrativas para dar espacio a los nuevos puestos laborales que se iban a crear y, además, apoyar al Ministerio de Salud que no poseía una oficina propia para sus labores y debía compartir la sala de sesiones del Concejo Municipal.

Dicha compra fue autorizada por el Concejo en la sesión ordinaria No. 31-2016 del 29 de noviembre del 2016 y la responsabilidad de supervisión y recepción de los trabajos que se pretendían realizar en el edificio municipal para habilitar las nuevas oficinas, fue asignado al Ing. Municipal Freddy Madrigal Ávila, quien después fue sustituido temporalmente por el señor Edgar Calvo Mora. Los contenedores en comentario fueron adquiridos a la empresa Autos Best D/L S.A. por la suma de ₡3.577.000,00 y recibidos a satisfacción por la Administración Municipal.

Para el acondicionamiento de los contenedores, también se tramitó la contratación directa No. 2016CD-000104-01 por la compra de varios artículos de construcción por ₡7.173.943,00. Asimismo, se tramitó la contratación directa No. 2016CD-0000100-01 por la compra de aires acondicionados por ₡516.133,00 para instalarlos en las oficinas por construir Cabe indicar, que, de estas dos últimas compras, no consta en los expedientes que fueran recibidos a satisfacción por la Administración Municipal.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

En resumen, para la construcción de esas oficinas administrativas, el CMDC a la fecha ha realizado una inversión de ¢11.267.076,00 solamente en materiales, ya que la mano de obra para realizar los trabajos se contrataría por jornales ocasionales, tal como se cita en el oficio de decisión inicial Nro. IC-582-2016 del 28 de noviembre del 2016.

Pese a que los bienes fueron adquiridos desde el inicio del año 2017, las obras se iniciaron pero a la fecha no se han concluido y tanto los contenedores como muchos de los materiales adquiridos se encuentran en el plantel municipal en condiciones ambientales y de seguridad, que facilitan el deterioro acelerado o bien el hurto o robo de los mismos y en el caso específico de los aires acondicionados, se encuentran instalados en diferentes áreas administrativas de la planta física, ajenas al fin para el que fueron adquiridos, lo que pone de manifiesto también, que no se ejercen controles sobre el avance físico, el costo financiero y los insumos utilizados en la ejecución de proyectos.

Igualmente, desde el año 2012 se mantienen en las bodegas de los proveedores materiales y suministros sin retirar por la municipalidad por la suma de ¢32.416.697,78, los cuales corresponden a proyectos que no se han terminado de ejecutar y algunos ni se han iniciado, de los cuales tanto el área de Ingeniería como la Intendente Municipal, no han dado las justificaciones del caso, pese a que la Proveeduría ha tramitado varias notas al respecto; en su lugar, la Administración solo solicita al Concejo y en esa instancia se aprueba, el cambio de destino de los mismos para utilizarlos conforme se vayan presentando nuevas necesidades, lo cual puede constituir una falta al deber de probidad en el cumplimiento de las funciones y el buen uso de los recursos públicos.

Sobre este punto se le tramitó una *nota de advertencia* a la Intendente Municipal para que procediera a normalizar la situación de conformidad con lo que establece la normativa de contratación administrativa.

Es preciso indicar, que el proceso de planificación de la contratación administrativa comprende una serie de actividades objetivas y fundamentadas que tienden a garantizar el éxito del proceso contractual. Por tanto, es importante conocer la necesidad que se pretende satisfacer, en el marco de la planificación estratégica, para el logro de los fines, metas y objetivos institucionales, en procura del interés general, elementos que la Sala Constitucional ha abordado al analizar la contratación y su vínculo con los artículos 50 y 74 de la Constitución Política.

Además, el segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución Política, define el principio de eficacia que aplica a la contratación administrativa, al disponer que la Administración estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y de rendición de cuentas. En concordancia con esa norma, el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 2 de su reglamento, exigen que la organización y la función administrativa deben garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y dados por el ordenamiento jurídico, materia que también recoge la Ley General de Control Interno y que está estrechamente ligado a la planificación, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

La decisión que debe estar debidamente justificada en los planes de largo y mediano plazo de la entidad, el plan nacional de desarrollo, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisiciones institucional, ya que una de las finalidades de las compras públicas, es adquirir lo que realmente se necesita, con las mejores condiciones posibles y oportunamente, respetando siempre los principios de eficiencia y eficacia, igualdad, libre competencia y publicidad.

Asimismo, la Ley General de Control Interno y Normas de Control Interno para el Sector Público establecen como objetivos de control interno, entre otros, proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

Lo indicado anteriormente, hace ver la necesidad de un reglamento interno que reúna las políticas, procedimientos operativos y directrices del proceso de contratación administrativa debidamente aprobado por el órgano competente del ayuntamiento, que permita ordenar, direccionar y establecer las prioridades para el mejor uso de los recursos públicos disponibles dentro del marco de actuación del proceso de contratación administrativa.

La débil planificación de compras, hace que la Institución adquiera bienes que no responden a las necesidades y objetivos institucionales incluidos en la planificación estratégica y operativa, en consecuencia deben ser almacenados por periodos prolongados de tiempo en las bodegas de los proveedores y en los distintos recintos del plantel municipal dispuestos para ese fin, sin ninguna justificación de peso, hasta que la administración municipal tome la decisión de emplearlos no necesariamente para los fines con que fueron adquiridos originalmente, lo que además de provocar la eventual pérdida, deterioro, hurto, sustracciones o manejos irregulares de los bienes almacenados, evidencia que no se estén empleando oportuna y eficazmente sus recursos financieros del ayuntamiento.

Con el oficio AIM-103-2017 del 10 de noviembre del 2017, también se le había reiterado a la Intendente Municipal, la recomendación emitida en el informe AIM-06-2013, en los términos de “Instruir a quien corresponda para que se elabore, apruebe e implemente, de manera ordenada y precisa y con fundamento en el bloque de legalidad, los procesos y procedimientos que permitan: a) la elaboración y ajuste del cronograma específico de tareas y responsables para el desarrollo normal del trámite de cada procedimiento de contratación con las pautas, tiempos y la definición de los responsables de cada una de ellas; b) que al inicio de los procesos de contratación las unidades usuarias corroboren y evidencien el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad técnica, jurídica, financiera y administrativa y que estos se fundamenten, documenten y queden acreditados en el expediente; c) la solicitud y recepción completa de los documentos por parte de la Proveeduría y que esa unidad corrobore el acatamiento de los requisitos previos imprescindibles en toda decisión de inicio del procedimiento de contratación; d) que en los expedientes se precisen y documenten las razones para solicitar o no la rendición de garantías, retenciones y otros, según corresponda, así como sus parámetros de cuantificación; e) que en los expedientes de los proyectos de inversión se haga constar el control, supervisión y evaluación ejercida por los responsables desde la etapa de inicio hasta la recepción definitiva del objeto contractual; f) fortalecer el control y custodia del inventario de materiales y suministros para la construcción de proyectos procurando las condiciones de espacio y seguridad requeridos. Asimismo, girar las instrucciones pertinentes para que, a más el 31 de enero de 2014, se haya aprobado un plan-cronograma de acción –que contemple metodología de trabajo, actividades, plazos (dentro de período máximo de nueve meses), responsables, etc., con el propósito de desarrollar e implementar los procedimientos internos solicitados; y remitir a esta Auditoría Interna copia de la aprobación del referido plan-cronograma de acción a más tardar el 15 de febrero de 2014. Posteriormente, a más tardar el 30 de setiembre de 2014, remitir a esta Auditoría Interna copia de las aprobaciones y cumplimiento de los diferentes procesos y procedimientos solicitados en esta recomendación”. Sin embargo, a la fecha no se han presentado avances sobre la implementación de esta recomendación

2.4.4 Existencias de bienes adquiridos y almacenados en las instalaciones de las empresas proveedoras y en el plantel municipal

a) Existe una cantidad importante de materiales para la ejecución de proyectos almacenados en las bodegas de las casas comerciales donde se compran y otros ubicados en las áreas del plantel y del gimnasio municipales, en condiciones de hacinamiento y sin ninguna seguridad, sobre los cuales no se lleva control sobre la custodia, estado de conservación y utilización de esos bienes, ni por parte de la Proveeduría, ni en el área



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA

administrativa que los solicitó. Entre esos bienes, se destaca una importante cantidad de alcantarillas donadas por la Municipalidad de Puntarenas desde hace varios años y otras adquiridas con recursos propios, recibidas en su oportunidad por el área de Ingeniería para ser utilizadas en la ejecución de proyectos. En razón de lo anterior, también se desconoce con precisión, las cantidades y costos de los bienes almacenados en esas condiciones, tal como lo reafirma el Ing. Jeffrey Ramírez Castro, Jefe del Área de Ingeniería Vial Municipal, mediante oficio INGV-091-2018 del 21 de mayo del año en curso, donde comunica a esta Auditoría Interna que desde el 3 de octubre del 2016 no se lleva ningún control de las alcantarillas que hasta ese momento se habían comprado, ya que no se contaba con algún inventario del cual se pudiera hacer uso, no obstante, de las adquiridas en el año 2018 si están inventariadas.

En cuanto al control de las alcantarillas, únicamente se logró evidenciar un documento del año 2014 y por lo tanto desactualizado, donde el Intendente Municipal de ese entonces le comunica al Ingeniero del Departamento de Construcciones, que la custodia de las alcantarillas es responsabilidad de la Proveeduría como de ese departamento. No obstante, la responsabilidad de autorizar la salida de alcantarillas, recae únicamente en el Ingeniero de Construcciones. Esto evidentemente evita el control cruzado que debió existir entre ambas instancias.

Las siguientes imágenes son reflejo de la situación encontrada.





CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA



2 contenedores

b) Existen activos ubicados en el plantel municipal y en la bodega de la Proveeduría en condiciones de abandono o desuso, sin que se conozca el uso o destino que se les dará a esos bienes, ya sea, repararlos, venderlos o desecharlos mediante reciclaje, donación o eliminación definitiva, ya que no existen políticas ni procedimientos que orienten al usuario sobre las acciones que se deben seguir para descartarlos como activos de la institución, tal como se observa en las siguientes imágenes:





CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA



c) El registro automatizado de las entradas, salidas y de los saldos de los artículos almacenados en la Proveduría Municipal, solo incluye cantidades de los bienes y suministros adquiridos, lo que no permite establecer el valor del inventario de dichos bienes. Tampoco se llevan registros del levantamiento físico de esos inventarios completo y actualizados, ya que el último es del año 2013 y cuando se realiza únicamente se va cotejando las existencias con el saldo de las cantidades existentes en el registro automatizado y se ajusta este último.

d) En el estudio se determinó que no se cuenta con políticas, procedimientos y regulaciones referentes al uso, conservación, custodia y control de los activos municipales.

En la Proveduría Municipal se lleva un sistema en hojas electrónicas para el registro y control de los activos propiedad del CMDC que se mantiene desactualizado, ya que por ejemplo no contienen información acerca de la totalidad de los terrenos y edificios de su propiedad, aunque contablemente si se registraron algunos de los cuales se encontró información, como lo es el terreno que se utiliza para el depósito de desechos sólidos y el edificio municipal.

Denota lo expuesto en este aparte, la ausencia de acciones concretas para atender y corregir las situaciones descritas en torno a la administración de los activos municipales vinculadas con errores en el registro, bienes en mal estado, obsoletos o no localizados, lo cual incrementa el riesgo de pérdidas o el uso indebido respecto de esos bienes patrimonio institucional.

La Ley General de Control Interno y las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen el que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, por lo que deberán establecer, actualizar y comunicar las regulaciones pertinentes con esa finalidad, normativa que se echa de menos en el CMDC, es decir, no existe. También señalan que la exactitud de los registros sobre activos institucionales debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos tales como el mobiliario y equipo, los vehículos, los suministros en bodega u otros, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes.

La Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, establece que la proveduría institucional, además de ser el órgano técnico en materia de contratación administrativa, también le corresponde realizar los procesos de almacenamiento y distribución o tráfico de bienes; así como, de levantar, confeccionar y llevar el inventario permanente de todos sus bienes.

Las causas de las limitaciones en mención corresponden a la falta de una política y un reglamento que ordenen, direccionen y regulen el proceso de contratación administrativa y el papel de la Proveduría



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

Municipal en su rol en la toma de decisiones, el esquema de coordinación que debe ser aplicado y la disponibilidad de recursos para esa unidad, con el fin de procurar un proceso contractual eficaz, eficiente y oportuno. Además, tampoco existen políticas y procedimientos para declarar los activos en estado de abandono o en condición de desuso.

El almacenamiento de bienes en el plantel y gimnasio municipales y en las bodegas de las ferreterías por largos períodos y sin los controles necesarios, constituye una falta al deber de probidad de los funcionarios en la institución y un alto riesgo de corrupción, ante las debilidades de control e inseguridad existentes, que facilitan la pérdida, hurto, deterioro, obsolescencia o eventual sustracción para fines distintos a los que fueron adquiridos. Además, provoca un incremento en los costos de operación de la institución, por el almacenamiento de esos materiales y suministros.

En cuanto a los activos en desuso, causan inexactitud en las cuentas de activos fijos, ya que a pesar de que no tienen ningún valor, se siguen manteniendo como parte de las cuentas de balance. Por otra parte, a pesar de que son bienes sin valor, están ocupando espacio que podría ser utilizado por otros activos que se deban mantener en custodia mientras son utilizados por las demás áreas de la institución.

2.5 Falta de integración entre sistemas

Las Normas técnicas básicas que regulan el SAF dispone que las instituciones sujetas a la presente normativa, deben considerar en el diseño y operación de sistemas de información integrados, de manera que, a partir del registro único de cada transacción, se generen las correspondientes afectaciones presupuestarias, financieras y patrimoniales, de modo que permita el control interno y posibilite el control externo, fomente la transparencia en la gestión y facilite la rendición de cuentas. Asimismo, deberán establecer los medios tecnológicos y de comunicación que faciliten el intercambio de datos y documentos con los sistemas de información establecidos por las instancias externas competentes

Las referidas normas también disponen que la administración deberá ejecutar las acciones necesarias para que su contabilidad cumpla los siguientes objetivos:

- a. Registrar de forma sistemática todas las transacciones que afecten la situación económico-financiera de la institución, así como mostrar que éstas se realizaron de conformidad con las disposiciones legales y técnicas propias de la materia, de manera que permita el control interno y posibilite el control externo.
- b. Proveer información útil, adecuada, oportuna y confiable, de fácil análisis e interpretación, que sirva de apoyo para la toma de decisiones del jerarca y titulares subordinados, así como para terceros interesados.
- c. Suministrar la información contable y la documentación pertinente de conformidad con las disposiciones vigentes, sobre la gestión financiera, patrimonial y presupuestaria para apoyar las tareas de control y evaluación presupuestaria, de auditoría y otros fines.
- d. Posibilitar la integración de las cifras contables de la institución en el Sistema de Cuentas Nacionales, así como para efectos de suministrar la información necesaria para la elaboración de los estados consolidados del sector público

Por su parte las Normas de control interno para el Sector Público establecen que se debe disponer de los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas. Asimismo, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

En lo que respecta a este CMDC, el 2 de noviembre del 2011 solicitó al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) la instalación, implementación y capacitación en el software del sistema informático financiero desarrollado por el IFAM para las municipalidades y denominado "Sistema Integral Municipal Presupuesto – Contabilidad.

En respuesta a la solicitud planteada por el CMDC, en la sesión extraordinaria No. 4133 del 21 de mayo del 2012, ese cuerpo deliberativo tomo el acuerdo que en lo que interesa consigna:

"(...)

b) Tener por recibida, analizada y discutida la tercera conclusión tomada por la Comisión Técnica en su sesión No.921(oficio SG-C-100-12, mediante la cual se dictamina afirmativamente la solicitud de asistencia técnica en el área de Tecnologías de la Información para el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, (operación No. 6-13-4-022-11-111, para la capacitación e instalación del Sistema Integrado Municipal Presupuesto – Contabilidad SIMPC

C) Aprobar la solicitud de asistencia técnica en el área de tecnologías de información mediante la capacitación e instalación del sistema Integrado Municipal Presupuesto – Contabilidad SIMPC, para el concejo Municipal de Distrito de Cóbano, en las condiciones establecidas en el documento de asistencia técnica.

d) Comisionar a la Administración para que disponga e instruya lo pertinente, informando oportunamente a la Junta Directiva

Pese a que no fue posible conseguir el documento del contrato suscrito entre las partes, del correo electrónico del 17 de octubre del 2014, remitido por la Dirección de Administración Tributaria del CMDC a la dirección electrónica RCERDAS@UNGL.OR.CR, solicitando una reunión con la Directora Ejecutiva del IFAM, se desprende que el SIMPC estaba compuesto por los módulos de contabilidad, presupuesto, proveeduría, tesorería y recursos humanos y el mismo tuvo un costo de ₡1.350.000,00 pagaderos por única vez, y cubrían la instalación y capacitación.

Sobre la operación actual del SIMPCOP, el Contador Municipal manifestó que ha sido útil para llevar a cabo las labores de registro contable, ya que permite realizar asientos contables, la aplicación de estos, la mayorización, brinda balances, permite llevar el libro diario y el libro de mayor y brinda mucha información adicional a la mencionada.

No obstante, también indicó que la gran limitación es que no está integrado con los demás departamentos que fue el fin inicial, para así poder tener una información uniforme de todos los registros que se dan en la institución, situación que se puede evidenciar en las diferencias detectadas en los saldos de ejecución y de compromisos presupuestarios, ya que al hacer una comparación de saldos se pudieron detectar diferencias significativas en los saldos que refleja Tesorería, Presupuesto, Contabilidad y Proveeduría, por cuanto cada departamento hace su propio registro de ejecución de códigos presupuestarios y de lo que queda de compromisos, sin que al finalizar el periodo se concilien los saldos, condición que resta confiabilidad a los distintos informes que se elaboran sobre el control de las finanzas municipales.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

Lo que se registra es una parte de la información que llega o se puede obtener de otros departamentos. Lo anterior también fue ratificado por el Administrador Tributario, quien señaló que, de acuerdo a lo conversado con los compañeros de Contabilidad y Presupuesto, el sistema posee algunas situaciones que no permiten un 100% de eficacia, sin embargo, se está utilizando y no ha provocado situaciones de pérdida de información, más si presenta algunas deficiencias en cuanto a:

- La opción de los compromisos se muestra en los informes de ejecución, sin embargo, no se pueden utilizar, puesto que no se encuentra integrado al sistema con Proveduría y Tesorería.
- Algunos informes no se pueden trasladar directamente a Excel lo que provoca una pérdida de tiempo para realizarlo.
- Algunos códigos no se trasladan bien lo que provoca atraso a la hora de modificarlos.

Con respecto a la capacitación, se posee un registro de las visitas que se hicieron por parte del IFAM para la implementación y de paso capacitación para uso del sistema corresponden al año 2015, después de eso no se localizaron más, esto evidencia que han pasado más de dos años de no recibirse asistencia técnica, lo que conlleva el riesgo de que se presenten errores u omisiones en el sistema que resten confiabilidad y oportunidad a la información que se utiliza para la toma de decisiones sobre los recursos públicos que administra la institución. Cabe agregar, que, sobre los módulos de Tesorería y Proveduría, no existe evidencia de que los mismos ya estén desarrollados, ni implementados de acuerdo con los requerimientos de la institución.

A la situación que presenta el SIMCOP, se debe agregar las debilidades que también presenta el SIM, ya que tampoco facilita la administración integral de todas las actividades y procedimientos involucrados en la gestión de los tributos municipales. A manera de ejemplo, la información de los permisos de construcción que diariamente aprueba y emite el Departamento de Ingeniería, no puede ser incorporada automáticamente en un sistema que permita alimentar, de una sola vez, módulos que estén integrados con bienes inmuebles y recolección de desechos, por lo que la afectación del referido sistema de cobros se tiene que hacer en forma manual, para cada uno de esos tributos, con base en un documento que emite el citado Departamento de Ingeniería a la Dirección de Administración Tributaria.

Esta situación va en detrimento del suministro de información confiable, exacta y oportuna de las transacciones y hechos económicos que afectan al ayuntamiento, así como de los procesos de toma de decisiones, evaluación de resultados y rendición de cuentas y del control eficiente del patrimonio institucional. Tampoco permite la elaboración de estados financieros con base en la normativa aplicable.

3 CONCLUSIONES

El Concejo Municipal de Distrito de Cóbano administra recursos públicos por alrededor de dos mil quinientos millones de colones anuales, provenientes de diferentes fuentes de financiamiento tales como impuestos, tasas y transferencias.

Estos recursos, según el mandato constitucional y legal, se deben destinar para impulsar el desarrollo del Distrito, la promoción del bienestar y los intereses de los ciudadanos. No obstante, el presente estudio revela que para ese Gobierno Local no ha sido prioridad el establecimiento de procedimientos de control interno efectivos para la operación del sistema de administración financiera (Contabilidad, tesorería, Presupuesto y Proveduría), dado la existencia de una serie de debilidades en esa materia, las cuales no permite garantizar, de manera razonable, la protección y conservación efectiva de su patrimonio contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

Prevalcen entre otros, una serie de debilidades de control interno. La Tesorería y Proveeduría municipales carecen de controles efectivos para garantizar la razonable protección y conservación de los bienes y activos municipales, que, de acuerdo con la normativa aplicable, están bajo su responsabilidad. Además, las unidades a cargo de los procesos presupuestario y contable no ejercen un control efectivo sobre la ejecución del presupuesto y el cumplimiento del plan anual operativo.

Las insuficiencias de control determinadas plantean un reto de mejora con el fin de evitar la improvisación que da al traste con la gestión eficiente que requiere la comunidad cuyo bienestar debe impulsar la corporación municipal. En consecuencia, las autoridades competentes de esa entidad, en cumplimiento fiel de sus responsabilidades, deben promover en definitiva y con carácter de urgente e impostergable, la definición de políticas, acompañada ineludiblemente de la implantación de acciones efectivas, para solventar de manera integral y sistemática los problemas señalados que, en general, revelan un débil control sobre los fondos públicos.

4 RECOMENDACIONES

4.1 Al Concejo Municipal.

Brindar, en la forma y condiciones que le corresponden conforme a su competencia el apoyo necesario a las acciones que proponga la Administración para el cumplimiento de las recomendaciones giradas por esta Auditoría Interna, en el punto 4.2 de este informe, con el fin de potenciar las oportunidades de mejora en la gestión municipal, a efecto de contar con información de mayor calidad para la toma de decisiones de los Jerarcas y Titulares subordinados, y transparencia de la gestión.

Es importante que este Jerarca esté atento, “in vigilando” de la efectiva implementación de las alternativas de mejora que adopte la Administración del CMDC.

4.2 A la Intendencia Municipal

1. Dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por esta auditoría interna en el oficio AIM-120-2017 del 13 de noviembre de 2017 sobre el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el informe AIM-01-2013 en el sentido de “Preparar y someter a conocimiento y aprobación del Concejo Municipal, un Plan de Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), que defina las actividades necesarias para el logro de ese objetivo, los funcionarios responsables de su ejecución y un cronograma de ejecución que permita medir el avance obtenido. Dicho Plan, además de considerar las tareas necesarias para el cabal cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe AIM-01-2013, deberá necesariamente incluir como una de sus actividades principales, el diseño y aprobación por parte del Concejo, del Manual de procedimientos financiero-contables ordenado por el artículo 114 del Código Municipal, el cual deberá cumplir con lo estipulado en dicha normativa internacional. Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría Interna, antes del 30 de noviembre de 2018, copia del Plan solicitado, debidamente aprobado por el Concejo Municipal”. Para el cumplimiento de esta recomendación se le otorga un plazo de 6 meses para la elaboración, aprobación e implementación del referido manual y la acreditación del cumplimiento de esta recomendación se hará mediante la remisión a esta auditoría interna, de un oficio de esa intendencia donde consigne que ya fue elaborado, aprobado, publicado e implementado el referido manual. Ver punto 2.1.1 de este informe.

2. Coordinar con las áreas que forman el Sistema de administración financiera, la elaboración de un plan de acción con responsables, plazos de cumplimiento, políticas, acciones y procedimientos de control, para depurar y homologar la información que se lleva en el SIM y que se utiliza para la recaudación de los tributos



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

municipales, la elaboración de los estados financieros, así como el control presupuestario. Para el cumplimiento de esta recomendación se le otorga un plazo de 3 meses para la implementación del plan y adicionalmente un plazo de 3 meses después de implementado el plan, para la depuración y homologación de la información para ser utilizada en el proceso financiero contable de la institución. Al finalizar los plazos indicados, para la acreditación del cumplimiento de esta recomendación, se debe remitir a esta auditoría interna un oficio de esa Intendencia, donde consigne que ya fue elaborado, aprobado e implementado dicho plan y la depuración y homologación de la información financiero contable. Ver punto 2.1.2 de este informe

3. Coordinar con el Administrador Financiero y el Contador Municipal, para que en el plazo de 2. meses, se elabore, apruebe e implemente una política con criterios técnicos para para determinar las cuentas por cobrar de corto plazo (tributos municipales) que se consideren incobrables. Asimismo, para que en base a la política elaborada se realicen los ajustes en el SIM y los registros contables con el fin de que los estados financieros muestren la veracidad de las cuentas por cobrar a corto plazo. Al finalizar el plazo indicado, para la acreditación del cumplimiento de esta recomendación, se debe remitir a esta auditoría interna copia de la política adoptada y de los asientos de ajuste que se espera realizar para mostrar el monto real de las cuentas por cobrar de corto plazo en los estados financieros. Ver punto 2.1.3 inciso a) de este informe.

4. Coordinar con el Administrador Financiero y el Contador Municipal, para que en el plazo de 2 meses, se elabore, apruebe e implemente un plan de acción con responsables, plazos de cumplimiento, políticas, acciones y procedimientos de control, para que se evalúen las diferentes cuentas que muestran los estados financieros y en las que proceda se realicen los ajustes pertinentes, con el propósito de que los estados financieros muestren información veraz, confiable y oportuna para la toma de decisiones estratégicas en la atención del cumplimiento de sus metas. Al finalizar el plazo indicado, para la acreditación del cumplimiento de esta recomendación, se debe remitir a esta auditoría interna copia del plan de acción y de los asientos de ajuste que se realizaron para mostrar el saldo real de las diferentes cuentas en los estados financieros. Ver punto 2.1.3 inciso b) de este informe.

5. Proceder en el plazo de un mes a publicar e implementar el Reglamento de caja recaudadora que se tiene en operación en el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano. La acreditación del cumplimiento de esta recomendación se hará mediante la remisión a esta auditoría interna, de un oficio de esa Intendencia donde consigne que ya fue publicado e implementado. Ver punto 2.2.1 de este informe

6. Implementar las mejoras de seguridad al edificio municipal para la protección física de las personas y valores custodiados en la Tesorería; asimismo para que el traslado del efectivo y valores hacia los bancos, lo realicen los funcionarios en el vehículo oficial del ayuntamiento y en compañía de otra persona, tal como lo dispone el Reglamento de caja recaudadora. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de recibo del informe y una vez cumplido el plazo, debe remitir a esta auditoría interna un informe con las medidas adoptadas. Ver punto 2.2.1 incisos a) y b) de este informe.

7. Ordenar al Administrador Financiero Tributario, realizar regularmente arquéos sorpresivos sobre el fondo de caja chica que administra la Tesorera Municipal, con el propósito de controlar y verificar la razonabilidad de los gastos realizados por ese medio. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 30 días contados a partir de la fecha de recibo del informe, para lo cual debe remitir a esta auditoría interna, copia del oficio tramitado. Ver punto 2.2.1 inciso c) de este informe.

8. Ordenar a la Tesorera Municipal que, en lo sucesivo, la documentación de respaldo de cada pago realizado con recursos municipales, se mutile con un sello que indique el número de transferencia o documento de pago, para restringir su uso posterior en un pago duplicado. Esta recomendación debe



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

estar cumplida en el plazo de 30 días contados a partir de la fecha de recibo del informe, para lo cual debe remitir a esta auditoría interna, copia del oficio tramitado. Ver punto 2.21 inciso d) de este informe.

9. Ordenar a la Tesorera Municipal que, en lo sucesivo, se elaboren informes del flujo de caja, como mecanismo para programar las prioridades de pago a terceros y para la toma de decisiones, de acuerdo con los recursos financieros con que se cuentan para cumplir con los objetivos institucionales. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 30 días contados a partir de la fecha de recibo del informe, para lo cual debe remitir a esta auditoría interna, copia del oficio tramitado. Ver punto 2.2.1 inciso e) de este informe.

10. Elaborar e implementar una política con su respectivo procedimiento, para regular el manejo y control de las inversiones transitorias que realiza esa administración municipal en el sistema bancario nacional, de tal manera que no se afecte el flujo de caja para la atención normal de las obligaciones contraídas y donde se considere entre otras cosas, los funcionarios responsables de autorizar y realizar la inversión, las condiciones financieras para invertir, los registros para el control documental de esas inversiones. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 2 meses contados a partir de la fecha de recibo del informe y una vez cumplido el plazo, debe remitir a esta auditoría interna un informe con las medidas adoptadas. Ver punto 2.2.1 inciso f) de este informe

11. Dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por esta auditoría interna en el oficio AIM-91-2017 del 6 de noviembre de 2017 sobre el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el informe AIM-04-2015 en cuanto a “Ordenar a la Contabilidad y Tesorería municipales, realizar una investigación que permita determinar el origen de cada una de las notas de crédito que se mantienen pendientes de registro y que continúan revelándose en la liquidación presupuestaria de este Concejo Municipal de Distrito. Lo anterior, a afecto de que se determine lo que en derecho corresponda y, de ser procedente, se incorporen esos recursos a la corriente presupuestaria, en cumplimiento de lo dispuesto en el principio de universalidad e integridad establecido en la norma 2.2.3 de las NTPP. Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría, antes del 31 de marzo de 2018, un informe que resuma los resultados obtenidos de la investigación solicitada y un detalle de las acciones ejecutadas para normalizar la situación expuesta en el Informe AIM-04-2015”. Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría, en el plazo de 3 meses, un informe que resuma los resultados obtenidos de la investigación solicitada y un detalle de las acciones ejecutadas para normalizar la situación expuesta en el Informe AIM-04-2015. Ver punto 2.2.1 inciso g) de este informe

12. Diseñar e implementar a más tardar en 3 meses, un plan de acciones con su respectivo cronograma para fortalecer la gestión del subsistema de presupuesto, que incluya como mínimo, las actividades específicas por realizar en cada una de las etapas del presupuesto, los funcionarios responsables de su ejecución, los plazos para su cumplimiento, los recursos necesarios y el seguimiento que se va a realizar por parte de esa administración municipal, para la implementación efectiva de cada una de las acciones contempladas en ese plan. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de recibo del informe y una vez cumplido el plazo, debe remitir a esta auditoría interna un informe con los resultados obtenidos con base en la aplicación de dicho plan. Ver punto 2.3.1 incisos a), b), c) y d) de este informe.

13. Dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por esta auditoría interna en el oficio AIM-92-2017 del 6 de noviembre de 2017 sobre el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el informe AIM-04-2015 en cuanto a “Establecer los mecanismos y parámetros que permitirán medir el cumplimiento de la planificación anual y faciliten la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos y los resultados alcanzados. Para lo anterior deben definirse indicadores de gestión y de resultados en función de los proyectos a ejecutarse y a las metas que se espera alcanzar. Para el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitirse a esta Auditoría Interna,



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

a más tardar el 31 de marzo de 2016, una certificación donde se acredite la emisión e implementación de los parámetros o mecanismos indicados”. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de recibo del informe y una vez cumplido el plazo, debe remitir a esta auditoría interna un informe con los resultados obtenidos con base en la aplicación de dicho plan. Ver punto 2.3.2 incisos a), b), c), d), e) y f) de este informe

14. Definir políticas y los procedimientos de control necesarios para mejorar la elaboración, revisión y aprobación de las liquidaciones presupuestarias, con la finalidad de lograr que la información que las mismas contienen, sean un fiel complemento de los resultados que se muestran en los estados financieros. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 2 meses contados a partir de la fecha de recibo del informe y una vez cumplido el plazo, debe remitir a esta auditoría interna un informe con los resultados obtenidos con base en la aplicación de dicho plan. Ver punto 2.3.3 incisos a), b) y c) de este informe.

15. Dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por esta auditoría interna en el oficio AIM-128-2017 del 13 de noviembre de 2017 sobre el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el informe AIM-05-2016 en cuanto a “Elaborar para la estructura orgánica que se defina y someter a conocimiento y aprobación del Concejo, como parte de ese proceso, el Manual de Organización y Funcionamiento, el Manual para el reclutamiento y selección de personal y el Manual de puestos y Escala Salarial del Concejo Municipal, tal como lo establecen las disposiciones legales vigentes sobre el tema y se eviten así situaciones como las comentadas en el presente informe”. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de recibo del informe y una vez cumplido el plazo, debe remitir a esta auditoría interna un informe con los resultados obtenidos con base en la aplicación de dicho plan. Ver puntos 2.4.1 de este informe.

16. Dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por esta auditoría interna en el oficio AIM-105-2017 del 10 de noviembre de 2017 sobre el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el informe AIM-06-2013 en cuanto a “Emitir, con fundamento en el bloque de legalidad, la normativa interna (reglamentos, procedimientos, directrices u otros instrumentos) que facilite: a) la organización y estructura administrativa y técnica de la Proveduría Municipal, en la que se le atribuyan las competencias, roles y responsabilidades de cada funcionario y la definición de mecanismos de coordinación para cada una de las unidades participantes en el proceso de contratación desde la decisión inicial de contratar, hasta la definición de los funcionarios u órganos competentes para dictar los actos finales de los procedimientos de contratación. b) las actividades relacionadas con la planificación anual para la gestión individual e integral de los procedimientos ordinarios y de excepción de contratación, procurando que en el plan de adquisiciones se incluyan los proyectos prioritarios y que contenga las distintas fases, trámites y tareas a seguir por cada una de las unidades participantes en cada procedimiento de contratación, considerando para esto la capacidad de gestión de la Proveduría para la ejecución del programa anual de adquisiciones. c) dar a conocer las modificaciones que se realizan al programa anual de adquisiciones para que la Proveduría y demás departamentos involucrados puedan ajustar la planificación de su trabajo d) el establecimiento y regulación del mecanismo de divulgación y comunicación de la normativa interna. Asimismo, tomar las previsiones para que, a más tardar el 15 de enero de 2014, se haya aprobado un plan-cronograma de acción –que contemple metodología de trabajo, actividades, plazos (dentro de período máximo de nueve meses), responsables, etc. Con el propósito de desarrollar e implementar la normativa interna solicitada; y remitir a esta Auditoría Interna copia de la aprobación del referido plan-cronograma de acción, a más tardar el 30 de enero de 2014. Posteriormente, a más tardar el 30 de setiembre de 2014, remitir a esta Auditoría Interna copia de las aprobaciones de los diferentes instrumentos de la normativa solicitada”. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 10 meses contados a partir de la fecha de recibo del informe y una vez cumplido el plazo, debe remitir a esta auditoría interna un informe con los resultados obtenidos con base en la aplicación de dicho plan. Ver puntos 2.4.2. de este informe.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO

AUDITORÍA INTERNA

17. Dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por esta auditoría interna en el oficio AIM-103-2017 del 10 de noviembre de 2017 sobre el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el informe AIM-06-2013 en cuanto a “Instruir a quien corresponda para que se elabore, apruebe e implemente, de manera ordenada y precisa y con fundamento en el bloque de legalidad, los procesos y procedimientos que permitan: a) la elaboración y ajuste del cronograma específico de tareas y responsables para el desarrollo normal del trámite de cada procedimiento de contratación con las pautas, tiempos y la definición de los responsables de cada una de ellas; b) que al inicio de los procesos de contratación las unidades usuarias corroboren y evidencien el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad técnica, jurídica, financiera y administrativa y que estos se fundamenten, documenten y queden acreditados en el expediente; c) la solicitud y recepción completa de los documentos por parte de la Proveeduría y que esa unidad corrobore el acatamiento de los requisitos previos imprescindibles en toda decisión de inicio del procedimiento de contratación; d) que en los expedientes se precisen y documenten las razones para solicitar o no la rendición de garantías, retenciones y otros, según corresponda, así como sus parámetros de cuantificación; e) que en los expedientes de los proyectos de inversión se haga constar el control, supervisión y evaluación ejercida por los responsables desde la etapa de inicio hasta la recepción definitiva del objeto contractual; f) fortalecer el control y custodia del inventario de materiales y suministros para la construcción de proyectos procurando las condiciones de espacio y seguridad requeridos. Asimismo, girar las instrucciones pertinentes para que, a más el 31 de enero de 2014, se haya aprobado un plan-cronograma de acción –que contemple metodología de trabajo, actividades, plazos (dentro de período máximo de nueve meses), responsables, etc., con el propósito de desarrollar e implementar los procedimientos internos solicitados; y remitir a esta Auditoría Interna copia de la aprobación del referido plan-cronograma de acción a más tardar el 15 de febrero de 2014. Posteriormente, a más tardar el 30 de setiembre de 2014, remitir a esta Auditoría Interna copia de las aprobaciones y cumplimiento de los diferentes procesos y procedimientos solicitados en esta recomendación”. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de 10 meses contados a partir de la fecha de recibo del informe y una vez cumplido el plazo, debe remitir a esta auditoría interna un informe con los resultados obtenidos con base en la aplicación de dicho plan. Ver puntos 2.4.3. de este informe.

18. Realizar en el plazo de 4 meses, un estudio técnico para determinar con precisión la cantidad, costo y estado de conservación de los bienes almacenados en las bodegas de las ferreterías, plantel y gimnasio municipales. Asimismo, diseñar, aprobar políticas e implementar los controles para la entrada y salida de los bienes que se tienen en esos sitios y para dar de baja los activos obsoletos. Para el cumplimiento de esta recomendación debe presentar a esta auditoría interna, copia del estudio técnico realizado y de los controles implementados para la entrada y salida de los bienes que se tienen en esos sitios y para dar de baja los activos obsoletos. Ver punto 2.4.4 de este informe.

19. Solicitarle al IFAM que, en el plazo de 6 meses, debe dar cabal cumplimiento del “Contrato de asistencia técnica informática para la capacitación e instalación del sistema integrado municipal Presupuesto Contabilidad (SIMPC) de la operación No. 6-13-4-022-11-11, en cuanto a la instalación, implementación y capacitación de los módulos de tesorería, proveeduría y recursos humanos. Asimismo, para que se realicen las mejoras pertinentes al sistema, de manera que exista trazabilidad e integración de manera automática de las distintas actividades que se realizan en el sistema de Administración Financiera, compuesto por los subprocesos de Contabilidad, Tesorería y Presupuesto con el apoyo del subproceso de Proveeduría. Para el cumplimiento de esta recomendación debe presentar a esta auditoría interna, copia de la documentación que acredite las gestiones realizadas ante el IFAM sobre el cumplimiento contractual respecto al SIMCOP. Ver punto 2.5 de este informe.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CÓBANO AUDITORÍA INTERNA

5. CONSIDERACIONES FINALES

5.1 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las recomendaciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, a la Auditoría Interna.

5.2 Se recuerda a la Administración la obligatoriedad de analizar e implementar las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, n.º 8292.

5.3 Finalmente, se recuerda a la Administración que, para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe, se debe observar lo que al respecto disponen los artículos 36, 37 y 38 de la misma Ley General de Control Interno.