



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA

Auditoría Interna

***INFORME DE CONTROL INTERNO SOBRE LA
EVALUACIÓN DEL FONDO FIJO DE LA CAJA
CHICA (FFCC) Y LA CAJA AUXILIAR (CA) QUE
ADMINISTRA LA DIRECCIÓN FINANCIERO
CONTABLE (DFC) DEL
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)***

Abril, 2020

AI-DAO-001-2020

ÍNDICE

Página N°

RESUMEN EJECUTIVO.....	vi
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Origen del Estudio	1
1.2 Objetivo General.....	1
1.3 Objetivos Específicos	1
1.4 Alcance.....	2
1.5 Riesgo	3
1.6 Metodología.....	4
1.7 Limitaciones	4
1.8 Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	5
2. RESULTADOS.....	5
2.1 Marco Jurídico	5
2.2 Estructura Orgánica de la DFC	10
2.3 Composición del FFCC, procedimientos para su uso y hallazgos detectados ...	12
2.4 Manual Institucional de Operación, la resolución administrativa que lo valida y hallazgos detectados	15
2.5 Arqueo al FFCC realizado por la Auditoría Interna y el procedimiento seguido por el DT y hallazgos detectados	20
2.6 Otros aspectos relacionados al Manual de Procedimientos del FFCC y la CA y hallazgos detectados	26
2.7 CA, actas de apertura y hallazgos detectados	33
2.8 Arqueo efectuado a la CA por la Auditoría Interna, el procedimiento realizado por la DFC y hallazgos detectados.....	36
2.9 Arqueos de CA realizados por la DFC.....	47
2.10 Utilización de la Web Banking por orden del Ministerio de Hacienda	54
2.11 Rendición de Garantías o Caucciones a favor de la Hacienda Pública y los hallazgos detectados.....	60
2.12 Riesgos en las oficinas que conforman la DFC y hallazgos detectados	64
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	66
3.1 Conclusiones	66
3.2 Recomendaciones.....	68

Anexos

Anexo N° 1. Procedimiento Fondo Fijo Caja Chica.

Anexo N° 2. Procedimiento Caja Auxiliar (efectivo).

ÍNDICE DE CUADROS

Página N°

Cuadro N° 1: Identificación de Riesgos	3
Cuadro N° 2: Funcionarios que laboran en el Departamento Tesorería DFC.....	12
Cuadro N° 3: Registro de Firmas	15
Cuadro N° 4: Arqueo del Fondo Fijo de la Caja Chica.....	21
Cuadro N° 5: Primer Arqueo de Efectivo de la Caja Auxiliar.....	38
Cuadro N° 6: Primer Arqueo Facturas de la Caja Auxiliar	38
Cuadro N° 7: Primer Arqueo de la Caja Auxiliar	39
Cuadro N° 8: Segundo Arqueo de Efectivo de la Caja Auxiliar.....	43
Cuadro N° 9: Segundo Arqueo Facturas de la Caja Auxiliar.....	44
Cuadro N° 10: Segundo Arqueo de la Caja Auxiliar.....	45
Cuadro N° 11: Cotejo de Registros de Arqueos Programados 2018.....	50
Cuadro N° 12: Cotejo de Registros de Arqueos Sorpresivos 2018.....	51
Cuadro N° 13: Cotejo de Registros de Arqueos Programados 2019.....	52
Cuadro N° 14: Cotejo de Registros de Arqueos Sorpresivos 2019.....	53

ÍNDICE DE IMÁGENES

	Página N°
Imagen N° 1: Extracto del Libro del FFCC de la CCU.....	22
Imagen N° 2: Extractos del Libro del FFCC de la CCU.....	25
Imagen N° 3: Folio 125 del Libro de la CA.....	40
Imagen N° 4: Folio 126 del Libro de la CA.....	54

ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS

	Página N°
<i>Fotografía N° 1:</i> Oficina del Lic. Freddy Bonilla Benavides	36
<i>Fotografía N° 2:</i> Puerto sin llavín	36
<i>Fotografía N° 3:</i> Entrada de la Oficina donde se ubica la bóveda.....	37
<i>Fotografía N° 4:</i> Bóveda	37
<i>Fotografía N° 5:</i> Bóveda donde se visualiza la caja de metal y documentos	37
<i>Fotografía N° 6:</i> Entrada principal de la DFC	66

ABREVIATURAS

BNCR:	Banco Nacional de Costa Rica.
CA:	Caja Auxiliar.
CCD:	Compensación de Créditos Directos.
DSG:	Departamento de Servicios Generales.
DT:	Departamento de Tesorería.
DAJ:	Dirección de Asesoría Jurídica.
DTI:	Dirección de Tecnologías de Información.
DGPLA:	Dirección General de Planificación.
DDFC:	Directora de la Dirección Financiero Contable.
ECC/ECCH:	Encargada de Caja Chica.
FFCC:	Fondo Fijo de la Caja Chica.
IVA:	Impuesto al Valor Agregado.
JDC:	Jefe del Departamento de Contabilidad.
JDT:	Jefe del Departamento de Tesorería.
JP:	Jefes de Programa.
MINAE:	Ministerio de Ambiente y Energía.
MH:	Ministerio de Hacienda.
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
OIJ:	Organismo de Investigación Judicial.
PAT:	Plan Anual de Trabajo.
SCCF:	Sistema de Control Contable de Fondos.
SCI:	Sistema de Control Interno.
SCII:	Sistema de Control Interno Institucional.
SIGAF:	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera.
SDFC:	Subdirectora de la Dirección Financiero Contable.
TN:	Tesorería Nacional.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio de auditoría fue realizado de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 32874-H denominado “*Reglamento General del Fondo Cajas Chicas*” y en el “*Manual de Procedimientos para la apertura, administración y reintegro de Fondo Fijo-Caja Chica o Caja Auxiliar*” elaborado por la Dirección Financiero Contable (DFC) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE); razón por la que, como parte del Plan Anual de Trabajo (PAT) de esta Dependencia Fiscalizadora; se procedió a la evaluación del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) aplicado al Fondo Fijo de la Caja Chica (FFCC) y a la Caja Auxiliar (CA) que administra la DFC para evaluar la suficiencia y efectividad del manejo y los controles internos de los mismos, culminando con la realización del informe respectivo.

Se efectuó una revisión de las funciones y procedimientos establecidos en el Departamento de Tesorería de la DFC, respecto a los temas antes indicados, con el fin de corroborar la correcta administración y los procedimientos técnicos de éstos y el cumplimiento de la normativa vigente sobre la materia por parte de los funcionarios encargados.

Adicionalmente, la Auditoría Interna indagó algunos aspectos relacionados a un Plan Piloto implementado por la Tesorería Nacional (TN) del Ministerio de Hacienda (MH) que consistió en trabajar la Caja Auxiliar mediante la Web Banking de esa Institución, en lugar de ejecutar dicha labor a través de las cuentas comerciales, permitiendo con ello disminuir los costos de las transacciones en comparación con los costos de los bancos comerciales, en donde finalmente ya fue implementado en las Instituciones que conforman el sector público.

Así las cosas, la Auditoría Interna constató que el MINAE cuenta con un Manual de Procedimientos aprobado por el MH y que al día de hoy se encuentra desactualizado y requiere de modificaciones técnicas por parte de la DFC. Aunado a lo anterior, la Administración Activa no ha realizado la debida Resolución Administrativa para la oficialización de dicho Manual.

Por otra parte, también el MINAE no ha cumplido con la elaboración y publicación del Reglamento Interno de Rendición de Garantías o Caucciones, el cual es de vital importancia para regular aquellos puestos ejercidos por funcionarios que recauden, custodien o administren fondos públicos, ya que el fin que se persigue con dicha norma es el buen manejo y custodia de los valores del erario público.

También, se logró corroborar que hubo algunas debilidades en los procedimientos de control interno que lleva la DFC, ya que no cumplen con ciertos procesos y regulaciones emitidas en la normativa y en los lineamientos y directrices de la Contraloría General de la República en materia técnica y jurídica que son de acatamiento obligatorio.

De conformidad con lo antes indicado, se formularon una serie de recomendaciones al Jerarca de la Institución, con el propósito de subsanar las inconsistencias encontradas y de esa manera, coadyuvar y agilizar la gestión que debe realizar la DFC en lo relativo al FFCC y a la CA y a la Administración Activa con respecto a la rendición de garantías; así como, en lo referente a la materia de control interno para que sean más eficientes, eficaces y oportunos.

INFORME DE CONTROL INTERNO SOBRE LA EVALUACIÓN DEL FONDO FIJO DE LA CAJA CHICA (FFCC) Y LA CAJA AUXILIAR (CA) QUE ADMINISTRA LA DIRECCIÓN FINANCIERO CONTABLE (DFC) DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

El presente estudio fue realizado de acuerdo a lo que establece el artículo 34 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H¹ denominado “*Reglamento General del Fondo Cajas Chicas*”, en donde se establece que las Auditorías Internas del Sector Público deben realizar una auditoría al Fondo Fijo-Caja Chica (FFCC) y a la Caja Auxiliar (CA) bajo la administración de la Dirección Financiero Contable (DFC), con el propósito de evaluar la suficiencia y la efectividad de su Sistema de Control Interno (SCI) sobre el particular.

De esa manera, la Auditoría Interna del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) como parte del Plan Anual de Trabajo (PAT) en apego a las competencias conferidas en el artículo 22 de la “*Ley General de Control Interno N° 8292*”² y que se enmarcan como parte de las labores de fiscalización que deben ser realizadas en el Ministerio, procedió a realizar la evaluación, la suficiencia y la efectividad de los controles implementados por la DFC al FFCC y a la CA, cuya área evaluada se enmarca como parte de las labores de fiscalización de acuerdo con lo establecido en el Plan Estratégico 2015-2020 (DEA-001-2015) emitido por esta Dependencia Fiscalizadora en su oportunidad.

1.2 Objetivo General

Analizar el Sistema de Control Interno en la DFC aplicado al FFCC y su CA, incluyendo el módulo de gestión de compras por la caja auxiliar y constatar su efectividad.

1.3 Objetivos Específicos

Para el desarrollo y cumplimiento del objetivo general, se han definido los siguientes objetivos específicos:

- a. Analizar e identificar la composición del FFCC y verificar el monto autorizado, así como el análisis y composición de la CA, comprobando la existencia de ésta y el monto de la misma.

¹ Publicado en La Gaceta N° 22 del 31 de enero del 2006.

² Publicada en La Gaceta N° 169 del 04 de setiembre del 2002.

- b. Examinar y constatar que los gastos incurridos por medio del FFCC y su CA, hayan respetado los procedimientos y controles necesarios y oportunos para salvaguardar su efectiva operación; así como, verificar el cumplimiento de lo contemplado en la normativa que rige sobre la materia.
- c. Revisar y analizar las transacciones de los reintegros del FFCC y su CA, según los procedimientos definidos, entre ellos las propuestas de pago y cumplimiento de requisitos de compras, así como la revisión de arqueos de éstos y el ingreso de la información en los libros respectivos.

1.4 Alcance

El período del estudio abarcó desde el 01 de enero del 2018 al 31 de julio del 2019, mismo que comprendió la revisión y verificación de la documentación relacionada con los trámites y movimientos ejecutados por el Departamento de Tesorería (DT) de la DFC al FFCC y CA. Cabe destacar, que el período se amplió en los casos en que se consideró necesario.

Además, es importante señalar que el presente estudio de auditoría fue realizado de conformidad con lo estipulado en la Resolución R-DC-119-2009 denominada "*Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público*"³, la cual fue emitida por la Contraloría General de la República.

También, este estudio fue elaborado de acuerdo con la Resolución R-DC-064-2014 que contiene las "*Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*"⁴, emitidas en su oportunidad por el Ente Contralor, entre otra normativa atinente.

A su vez, al tratarse de un estudio en materia de control interno, también se observó el cumplimiento de lo señalado en la Resolución R-CO-9-2009 denominada "*Normas de Control Interno para el Sector Público*" (N-2-2009-CO-DFOE)⁵, emitida por el Órgano Contralor en su momento.

Por otra parte, en materia específica sobre el tema en estudio se efectuó de conformidad a lo señalado en el Decreto Ejecutivo N° 32874-H ya citado y al "*Manual de Procedimientos para la apertura, administración y reintegro de Fondo Fijo-Caja Chica o Caja Auxiliar*"⁶ elaborado por la DFC del MINAE.

³ Publicada en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero del 2010.

⁴ Publicada en La Gaceta N° 184 del 25 de setiembre del 2014.

⁵ Publicadas en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2009 y en adelante denominadas Normas de Control.

⁶ En adelante denominado Manual de Procedimientos.

1.5 Riesgo

De acuerdo con lo establecido en las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”; en las mismas, se señala en el inciso j) del punto 2 de la Norma 301 denominada “Planificación”, que para efectos de sus estudios, las Auditorías Internas deben considerar los resultados de la valoración del riesgo institucional.

Así las cosas y de conformidad con el Plan Estratégico de la Auditoría Interna del MINAE ya citado, se definió el universo auditable de la Institución; así como, los riesgos más relevantes que posee la misma, incluyendo los de la DFC que se encuentra involucrada en el área investigada; para lo cual, se tomó en consideración los siguientes riesgos, los impactos y las probabilidades de riesgos; el puntaje de los riesgos y el ciclo de auditoría para cada uno, siendo éstos:

Cuadro N° 1
Identificación de Riesgos

N°	Riesgo	Impacto y probabilidad de riesgo	Puntaje de riesgo	Ciclo de auditoría
Dirección Financiero Contable (DFC)				
01	Podría ser que se estén presentando situaciones irregulares si no se implementan, identifican y evalúan las debidas acciones de control en materia de planificación, dirección, coordinación y supervisión de la asignación, operación y control de la Caja Chica Central del MINAE, así como de las Cajas Chicas Auxiliares y de los Fondos de Caja Chica de los Presupuestos de Cuentas Especiales, lo que podría generar eventuales responsabilidades para el Jerarca y el Titular Subordinado respectivo.	Moderado / probable	15	Anual
02	Podría ser que ocurran situaciones irregulares si no se ejercen las acciones de planeación, dirección, coordinación, supervisión y de control en materia presupuestaria y contable, lo que podría acarrear responsabilidades para el Jerarca y el Titular Subordinado respectivo por incumplimientos normativos y técnicos al no ejecutar el presupuesto institucional como corresponde.	Moderado / Probable	15	Anual

Fuente: Plan Estratégico (DEA-001-2015) para el período 2015-2020 elaborado por la Auditoría Interna del MINAE.

De acuerdo con lo anterior, los riesgos asociados al DFC con respecto al tema bajo estudio, se incluyeron dos de éstos como impactos y probabilidades de riesgos, ambos como moderados y probables y con un puntaje de riesgo de 15 (en una escala de 45 puntos como máximos probables) conforme a la Matriz de Riesgos elaborada al efecto por la Auditoría Interna en su Plan Estratégico.

De forma adicional, conforme lo establece el inciso a) del artículo 14 de la Ley N° 8292 citada, existe obligación del Jerarca y de los Titulares Subordinados de identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales definidos tanto en los planes anuales operativos (actualmente denominado planes operativos institucionales) como en los planes de mediano y largo plazo; analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran y decidir las acciones que se tomarán para administrarlo, así como establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

1.6 Metodología

Para este estudio en particular, se procedió como parte de los procedimientos de auditoría a realizar las reuniones y entrevistas pertinentes para coordinar aspectos de la planificación del trabajo, así como el recabar la información y documentación por las vías legales establecidas, enfocándose en la recopilación de éstas por parte de los actores involucrados en este proceso, tales como: la recepción y análisis de expedientes; elaboración y remisión de correos electrónicos, cuestionarios y oficios; elaboración de tablas y cuadros comparativos, reuniones con las partes correlacionadas tanto a lo interno como externo del MINAE, solicitud de información a Órganos Externos, entre ellos a personeros de la TN del MH, Ministerio de Cultura y Juventud (para conocer el manejo sobre este mismo tema en otra Institución y su aplicabilidad del plan piloto implementado por la Autoridad Hacendaria en varios Ministerios); búsqueda y análisis de información digital y otros medios y herramientas que se consideraron necesarias para completar la recopilación de los datos y de la evidencia respectiva que sustentaran los papeles de trabajo en suficiencia, competencia y pertinencia de los mismos.

1.7 Limitaciones

La principal limitación que afrontó la Auditoría Interna para la elaboración de este informe, radicó básicamente en no obtener respuesta en forma oportuna por parte de la Administración Activa con las consultas elaboradas por escrito.

Lo anterior, quedó evidenciado en el avance de la revisión del borrador del Reglamento de Rendición de Garantías del MINAE y su respectiva publicación, en donde dicho documento fue elaborado y remitido a la Oficialía Mayor por parte de la DFC desde hace varios años en apego al artículo 13 de la "*Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131*"⁷ (producto de una recomendación emitida por la Auditoría Interna en su oportunidad). El conocer dicha situación constituía un elemento relevante para el desarrollo de este informe; tomando en consideración que en

⁷ Publicada en La Gaceta N° 198 del 16 de octubre del 2001.

dicho trámite participaron la Oficialía Mayor, la Dirección de Asesoría Jurídica (DAJ) y la DFC; no obstante a excepción de esta última, las restantes no brindaron las respuestas a la Auditoría Interna sobre el pedimento de información solicitado.

Adicionalmente, se presentaron situaciones en las que se tuvo que solicitar en reiteradas ocasiones la misma información y/o documentación a un mismo funcionario o solicitar lo mismo a diferentes servidores involucrados con el tema, con el objetivo de poder obtener alguna respuesta, lo cual provocó atrasos con la obtención de la información y elaboración de este informe.

1.8 Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

La comunicación preliminar de los resultados de la auditoría, se efectuó el día 16 de marzo del 2020 en el Despacho Ministerial, ubicado en el noveno piso del MINAE; en donde en esa oportunidad estuvieron presentes el Máster Carlos Manuel Rodríguez Echandi, Ministro, la Licda. Alexandra González Arguedas, Directora del Despacho del Señor Ministro; el Máster José Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo y la Licda. Leslie Alvarado Calderón, Sub Directora Financiero Contable del MINAE.

Además, en esa misma reunión mediante oficio AI-036-2020 del 16 de marzo del 2020 se hizo entrega en el Despacho del Señor Ministro, el informe preliminar en mención, solicitándole hacer las observaciones que estimara pertinentes de previo a la emisión final de éste por parte de la Auditoría Interna.

Como respuesta, mediante oficio DM-0385-2020 del 26 de marzo del 2020, el señor Rodríguez Echandi señaló que *"...este Despacho no tiene observaciones a las recomendaciones que se realizaron, considerando que las mismas responden a criterios profesionales, técnicamente sustentados y con una base jurídica y procedimental apropiada."*

2. RESULTADOS

2.1 Marco Jurídico

De conformidad con lo indicado en el Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN⁸ denominado *"Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos"*, específicamente en su artículo 22, señala que en cada órgano componente de la Administración Central, existirá una Unidad encargada de la administración financiera, que dependerá administrativamente de la jerarquía formal del órgano de que se trate y técnicamente al Ministerio de Hacienda.

⁸ Publicada en la Gaceta N° 74 del 18 de abril del 2006.

Así las cosas, de acuerdo con el tema investigado y con el propósito de conocer los parámetros de cada uno de ellos, a continuación se desglosan los siguientes componentes:

a. Fondo Fijo-Caja Chica (FFCC)⁹

El Decreto Ejecutivo N° 32874-H, específicamente dispone en los considerandos 2 y 3, textualmente lo siguiente:

“Considerando 2.-

Que el artículo 61 inciso h) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establece como una de las atribuciones de la Tesorería Nacional la competencia para autorizar la apertura de cajas chicas para gastos menores de la Administración Central.

Considerando 3.-

Que los artículos 79 y 82 del Reglamento de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos en concordancia con el artículo 61 de la Ley supracitada, confieren a la Tesorería Nacional la competencia para emitir la normativa y los procedimientos específicos para regular la operación de los fondos de caja chica que la legislación autorice, dentro del marco de respeto al principio de caja única...”

Aunado a lo anterior, se debe tener presente lo que al respecto señala dicho reglamento en sus artículos 3 y 10, los cuales se transcriben a continuación:

*“Artículo 3º-**Normativa aplicable.** La operación del Fondo Fijo-Caja Chica deberá sujetarse a las disposiciones del presente reglamento, de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos¹⁰ y su Reglamento, a la Ley General de la Administración Pública, Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos de la Contraloría General de la República y a los lineamientos de la Tesorería Nacional, así como cualquier otra norma vigente sobre la materia...”*

***Artículo 10.-Creación y autorización del Fondo Fijo-Caja Chica.** En el caso de la Administración Central, la creación del Fondo Fijo-Caja Chica será autorizada por la Tesorería Nacional, mediante acto administrativo debidamente motivado, en atención a solicitud del jerarca de la institución interesada...el cual deberá presentar para su respectivo estudio la siguiente información:*

⁹ “...lo constituyen los anticipos de recursos que concede la Tesorería Nacional para realizar gastos menores, atendiendo a situaciones no previsibles oportunamente y para adquirir bienes y servicios de carácter indispensable y urgente, según las partidas, grupos y subpartidas presupuestarias autorizadas por la misma. Dichos fondos operarán mediante el esquema de fondo fijo.” Definición tomada del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H.

¹⁰ Ley N° 8131 y Publicada en La Gaceta N° 198 del 16 de octubre del 2001.

- a) Solicitud de creación con una exposición de las razones que justifican la existencia del Fondo Fijo-Caja Chica.
- b) Estimación de los recursos financieros necesarios en el Fondo Fijo-Caja Chica, para atender los gastos menores.
- c) Presupuesto inicial y disponible en las subpartidas correspondientes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de este Reglamento.
- d) Indicación del responsable del manejo del Fondo Fijo-Caja Chica...”

Además, los gastos menores indispensables y urgentes son catalogados en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H ya citado, el cual dispone al respecto lo siguiente:

“Artículo 5.- Son considerados aquellos que no excedan el monto máximo fijado por la Tesorería Nacional y que corresponden a la adquisición de bienes y servicios que no se encuentren en bodegas de las Proveedurías Institucionales...” (El subrayado no corresponde al original)

También, es importante atender las restricciones establecidas en el artículo 22 del Decreto Ejecutivo antes señalado, en donde, para tales efectos se debe considerar lo que se transcribe a continuación:

“Las Proveedurías Institucionales deberán organizarse y planificar adecuadamente las compras de materiales y suministros que su institución necesite, con el fin de utilizar lo menos posible el Fondo de Caja Chica autorizado.” (El subrayado no corresponde al original)

Por otra parte, el FFCC tiene un componente denominado como CA, las cuales operan como Fondos Fijos, tal y como lo establece el artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H.

Cabe señalar, que el responsable del FFCC en cada Institución, lo será el Jefe de la Unidad Financiera, que en este caso en particular recae en la Máster Ana Lía Padilla Duarte, en su calidad de Directora Financiero Contable del MINAE.

b. Caja Auxiliar (CA)

Con la intención de conocer los aspectos que conciernen a la CA y de conformidad con la investigación realizada, se logró constatar que mediante el Decreto Ejecutivo N° 32874-H, también se regula lo relacionado a éstas. Así las cosas, en los artículos 12 y 13 del decreto antes señalado, se establece la creación de la CA, su funcionamiento y el responsable de la misma, indicando en lo que interesa lo siguiente:

“Artículo 12.-Cajas auxiliares. El Fondo Fijo-Caja Chica podrá subdividirse en cajas auxiliares, las cuales operarán como fondos fijos. En su creación y funcionamiento se deberán atender las siguientes disposiciones:

a) La creación de las cajas auxiliares será definida en atención a las necesidades de cada programa o subprograma administrativo, aprobadas por el Responsable, previa autorización de la Tesorería Nacional.

b) La determinación del monto a asignar y el número de cajas auxiliares con cuenta bancaria la realizará el respectivo Responsable en coordinación con el máximo jerarca, previa autorización de la Tesorería Nacional.

c) El límite de gasto para las cajas auxiliares con cuenta bancaria será determinado por el Responsable del Fondo Fijo-Caja Chica...

d) En el caso de cajas auxiliares en efectivo el monto autorizado por el Responsable será hasta por ₡150.000,00 (ciento cincuenta mil colones exactos).

e) El límite de gasto para las cajas auxiliares en efectivo será de un 15% del monto autorizado.

f) La Tesorería Nacional podrá autorizar cajas auxiliares en efectivo con montos superiores a ₡150.000,00...y en las que el correspondiente límite de gasto sea por un porcentaje más alto, en aquellos casos debidamente justificados por la Unidad Financiera respectiva.

g) Deberá comunicarse a la Tesorería Nacional la ubicación, el nombre del responsable y el monto de las cajas auxiliares, con el fin de mantener actualizado el registro correspondiente.

h) Cuando lo estime necesario por razones de conveniencia, oportunidad e interés público, la Tesorería...podrá solicitar el cierre de una o más cajas auxiliares de Caja Chica.

Artículo 13.-Responsables del fondo fijo en las cajas auxiliares. Las cajas auxiliares estarán bajo la responsabilidad del Jefe de la Unidad Administrativa correspondiente, pudiendo delegar el manejo en otro funcionario.

Una vez que haya recibido a satisfacción la entrega formal de los recursos, el responsable será el cumplidor de la correcta operación de los fondos, de la custodia del efectivo, de los cheques y de los respectivos comprobantes.

El Fondo Fijo en las Cajas Auxiliares se regirá por las disposiciones de este Reglamento, las instrucciones que la Tesorería Nacional dicte y las que complementariamente emita el respectivo Responsable. Lo anterior, sin detrimento de la responsabilidad que este último tenga en los controles de operación general establecidos sobre el fondo asignado, en garantía del adecuado uso de los recursos.”
(El subrayado no corresponde al original)

Asimismo, se estipula en el Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN citado, específicamente en sus artículos 22 y 23, lo siguiente:

“Artículo 22.-Unidades Financieras. En cada órgano componente de la Administración Central, existirá una Unidad encargada de la administración financiera, que dependerá administrativamente de la jerarquía formal del órgano de que se trate, y técnicamente del Ministerio de Hacienda.

Artículo 23.-Responsabilidades. Será responsabilidad de las Unidades Financieras a que se refiere el artículo anterior, el adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con la gestión de los recursos financieros del órgano del que forman parte...”

Así las cosas en el inciso g) del artículo 23 del Decreto Ejecutivo en mención, establece que la Unidad Financiera realizará la función de administrar la CA que hubiere autorizado la TN, de conformidad con las disposiciones que se establezcan para tal efecto.

c. Rendición de garantías o cauciones¹¹

El artículo 13 de la Ley N° 8131 ya citada, hace referencia a las garantías o cauciones, indicando lo siguiente:

“Artículo 13.- Garantías. Sin perjuicio de las previsiones que deba tomar la Administración, todo encargado de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos deberá rendir garantía con cargo a su propio peculio, en favor de la Hacienda Pública o la entidad respectiva, para asegurar el correcto cumplimiento de los deberes y las obligaciones de los funcionarios. Las leyes y los reglamentos determinarán las clases y los montos de las garantías, así como los procedimientos aplicables a este particular, tomando en consideración los niveles de responsabilidad, el monto administrado y el salario del funcionario...” (El subrayado no corresponde al original)

Así las cosas, con respecto a este tema el Ente Contralor emitió la Resolución R-CO-10-07¹² denominada “Directrices que deben observar la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización para elaborar la normativa interna relativa a la Rendición de Garantías o Cauciones”, en donde regula lo referente a esta área en particular, en donde ésta es de acatamiento obligatorio para todos los Entes y Órganos públicos que integran la Hacienda Pública y sujetos entre otros, a la Ley N° 8131.

¹¹ “Garantía que los funcionarios encargados de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores institucionales, deben rendir a favor de la Hacienda Pública o de la entidad u órgano correspondiente.” Definición tomada del Anexo 1 denominado “Glosario” de las “Normas de Control Interno para el Sector Público”.

¹² Publicada en La Gaceta N° 64 del 30 de marzo del 2007.

Adicionalmente, en el considerando 5 de dicha directriz, se establece la importancia de la rendición de garantías o cauciones, manifestando lo siguiente:

“...5°- Que el órgano contralor ha indicado que la rendición de garantías a favor de la entidad, es una sana medida de control interno, puesto que entre otras cosas, coadyuva a la protección de una parte del activo institucional mediante su recuperación si ocurriese un eventual mal manejo de recursos, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales consecuentes.” (El subrayado no corresponde al original)

De forma posterior, el Ente Contralor emitió la Resolución R-CO-9-2009¹³ denominada “*Normas de control interno para el Sector Público*”, en la cual adicionalmente reformó algunas Resoluciones del Órgano Contralor, entre ellas la N° R-CO-10-2007; no obstante, en lo que interesa, no se modificó sustancialmente lo referente a la rendición de garantías.

2.2 Estructura Orgánica de la DFC

La creación de la DFC se encuentra estipulada en el artículo 55 del Decreto Ejecutivo N° 35669-MINAET¹⁴. Cabe señalar, que las funciones que debe realizar la DFC, se encuentran indicadas en el artículo 56 de dicha norma, siendo éstas:

Decreto Ejecutivo N° 35669-MINAET:

*“Artículo 56.- **De las funciones de la Dirección Financiero Contable.** Serán funciones de la Dirección Financiero Contable las siguientes...*

- f. Coordinar, supervisar y evaluar las labores que se realizan en el MINAE en materia financiera, correspondiente a actividades propias de Tesorería, Contabilidad, Finanzas y Presupuesto, tanto del Presupuesto Ordinario de la República como de las cuentas especiales a cargo de este Departamento...*
- j. Ejercer la vigilancia administrativa de las actividades financieras, presupuestarias, contables y de tesorería que lleva a cabo el MINAE, a través de las diversas fuentes de ingreso...*
- l. Planificar, dirigir, coordinar y supervisar la asignación, operación y control de la Caja Chica Central del MINAE, así como de las Cajas Chicas Auxiliares y de los Fondos de Caja Chica de los Presupuestos de Cuentas Especiales.*
- m. Proponer a la Tesorería Nacional los pagos que correspondan por los bienes y servicios adquiridos por el MINAE, de conformidad con las regulaciones que al efecto ésta defina...*

¹³ Publicada en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2009.

¹⁴ Publicado en La Gaceta N° 03 del 06 de enero del 2010.

- o. Velar por el acatamiento de las normas presupuestarias establecidas en leyes, reglamentos, lineamientos, etc., emitidos por la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN en materia financiera-presupuestaria e inversiones y demás funciones que se le asignen...*
- q. Emitir directrices y lineamientos relacionados con la gestión de los recursos financieros del Ministerio, de acatamiento obligatorio para las diversas Dependencias y Órganos desconcentrados adscritos. (El subrayado no corresponde al original)*

Adicionalmente y con el propósito de conocer la estructura orgánica de dicha Dirección, durante la investigación realizada se le solicitó a la señora Padilla Duarte un organigrama de esa Dependencia, el cual fue facilitado y en donde en lo que interesa en materia del FFCC y la CA, son competencia del DT, el cual posee dos Unidades, siendo éstas: Unidad de Cajas y Unidad de Caja Chica.

De acuerdo a lo anterior, la Auditoría Interna procedió a corroborar la oficialización de la estructura organizacional, para lo cual, mediante correo electrónico del 30 de setiembre del 2019, dirigido al Lic. Germán Guerra Vargas, Director General de Planificación (DGPLA) de este Ministerio en su oportunidad, se le solicitó una copia de la estructura oficial de la DFC actualizada y en forma detallada. Asimismo, se le requirió a dicho Titular Subordinado, que también indicara el número de oficio, fecha y nombre del funcionario del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) donde avaló dicha estructura, ya que éste último posee la facultad de avalar las estructuras orgánicas del Poder Ejecutivo.

Así las cosas, dicho requerimiento fue atendido mediante correo electrónico del 01 de octubre del 2019, remitido por la Licda. Angie Mighty Hall, funcionaria de la DGPLA, mediante el cual envió la estructura oficial de la DFC. Adicionalmente, dicha funcionaria adjuntó en su correo electrónico, el oficio DM-135-14 del 09 de julio del 2014, dirigido al Dr. Edgar Gutiérrez Espeleta, Ex Ministro del MINAE y suscrito por el Lic. Luis Fallas Calderón, Ministro a.i. del MIDEPLAN en ese entonces, en donde este último brindó respuesta a una serie de consultas planteadas mediante oficio DM-083-2014 del 28 de mayo del 2014, y a su vez, remitió el modelo organizacional del MINAE registrado en MIDEPLAN.

Dado lo anterior, se verificó que la DFC se encuentra estructurada por una Dirección, una Subdirección y en lo que interesa en este estudio, cuenta con un DT, al cual le corresponde las labores relacionadas al área de cajas y caja chica, tal y como se había constatado anteriormente.

Asimismo, se corroboró que no existen deficiencias detectadas dentro de la estructura oficial de la DFC, a pesar de que MIDEPLAN señala que la nomenclatura establecida para el DT es por "Áreas" mientras que en la información suministrada por la DFC se indica por "Unidades".

Así las cosas, con respecto al Área de Caja Chica citada, la misma se encarga de planear, organizar y administrar tanto el FFCC como la CA, cuyos trámites se encuentran contemplados en el Manual de Procedimientos elaborado por dicha Dirección, el cual se detallará más adelante.

De esa manera, en dicho Departamento se ubican los siguientes funcionarios:

Cuadro N° 2
Funcionarios que laboran en el Departamento de Tesorería de la DFC

Nombre del Funcionario	Tipo de Puesto
Randall Loría Slack	Jefe
Kathleen Bonilla Chaves	Analista Financiero/ Encargada de Caja Chica
Victoria Durán Salazar	Analista Financiero
Víctor Barahona Villarreal ¹⁵	Analista Financiero
Freddy Bonilla Benavides	Analista Financiero

Fuente: Información suministrada por la DFC.

2.3 Composición del FFCC, procedimientos para su uso y hallazgos detectados

Con el propósito de conocer el monto del FFCC del MINAE; así como, el manejo de éste, la Auditoría Interna procedió a realizar un arqueo sorpresivo el 20 de setiembre del 2019.

De forma posterior, se le realizó un cuestionario al funcionario responsable del mismo, siendo éste el señor Loría Slack. Cabe destacar que dicha herramienta fue aplicada el 07 de octubre del 2019; no obstante, no se logró corroborar documentalmente la designación de dicho funcionario como responsable del FFCC, ya que de acuerdo a correo electrónico del 20 de noviembre del 2019, el mismo manifestó lo siguiente:

“...Aproximadamente en el año 2005 el Lic. Antonio Sanabria (sic), Director Financiero en ese momento, me trasladó a la Tesorería como Jefe de la misma, y entre las funciones estaba la de encargado del Fondo Fijo. La documentación de respaldo se trasladó para el archivo central en Plaza Viquez.”

Por otra parte, se logró verificar que el FFCC se utiliza básicamente para la adquisición de bienes y servicios requeridos en casos de urgencia o para compras menores. Así las cosas, de acuerdo al cuestionario que se le aplicó al señor Loría Slack, señaló que el mismo está autorizado por un monto de ₡1.700.000,00 (un millón setecientos mil colones exactos) para cubrir los gastos de los Programas Presupuestarios del MINAE, el cual se subdivide en un monto de ₡1.550.000,00 (un millón quinientos cincuenta mil colones exactos) para el FFCC y ₡150.000,00 (ciento cincuenta mil colones exactos) para la CA.

¹⁵ Dicho funcionario se encuentra con un permiso sin goce de salario a partir del 16 de octubre del 2019.

Aunado a lo anterior, no se logró evidenciar documentalmente la conformación del FFCC ni de la CA; ya que, en correo electrónico del 20 de noviembre del 2019 ya citado, señor Loría Slack indicó lo siguiente:

“...El monto de ¢1.700.000,00 se definió hace aproximadamente más de 5 años, dado que se debió a una reducción en el monto del Fondo Fijo solicitado por la Lic. (sic) Ana Lía Padilla, debido al poco uso de estos recursos. El oficio correspondiente se encuentra en el archivo central en Plaza Víquez, dado que nosotros trasladamos la documentación de esos años.”

De acuerdo a lo señalado por el señor Loría Slack en el cuestionario de cita, se tiene establecido un monto mínimo para cada gasto de ¢22.500,00 (veintidós mil quinientos colones exactos); ya que si el monto es menor, el mismo se cubre con efectivo; y el monto máximo es por ¢250.000,00 (doscientos cincuenta mil colones exactos); y en caso de que la solicitud del bien exceda esta última cantidad, se solicita la respectiva autorización de la TN del MH con la indicación de que se va a efectuar el pago de ese monto superior. Este FFCC es administrado por medio de la Cuenta de Caja Única (CCU) N° 73911121900047075.

Así las cosas, consultado a dicho funcionario cuál es el monto o porcentaje mínimo que debe mantener el FFCC para la solicitud de reintegros, manifestó que *“...Se mantiene un 50% del total pero no hay un monto o porcentaje mínimo establecido; los reintegros son de acuerdo al movimiento de los gastos...”*.

De conformidad con lo anterior, lo señalado por dicho funcionario y la forma cómo se efectúa el reintegro, incumple con lo ordenado en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H, que textualmente manifiesta lo siguiente:

*“Artículo 27.-**Reintegro al fondo de caja chica.** El Responsable del fondo de caja chica deberá procurar una adecuada rotación del fondo a fin de que éste no se agote. El monto mínimo estimado que deberá mantenerse en el fondo para solicitar los reintegros será de un 10% del total asignado.”*

El responsable del fondo de caja chica deberá tramitar con la diligencia y frecuencia debida, los reintegros de las sumas pagadas, de conformidad con el procedimiento y los requerimientos presupuestarios y de pago que establezca el Ministerio de Hacienda en su carácter de rector del Sistema de la Administración Financiera.

Cumplidos los requisitos anteriores, la Tesorería Nacional procederá, el día que corresponda según el calendario de pagos establecido, a depositar vía transferencia y en la cuenta del fondo fijo-caja chica del Ministerio correspondiente, sea la cuenta bancaria o la cuenta de Caja Única, el reintegro solicitado...” (El subrayado no corresponde al original)

Lo anterior, permite denotar que se está procediendo con antelación a realizar los reintegros del FFCC al gestionarlos cuando éste llegue al 50% (el cual la normativa

permite incluso que puede llegar al 10%); sin embargo, al actuarse con antelación genera esfuerzos humanos y materiales extras e innecesarios; así como, el desgaste en la tramitología que puede ser perfectamente evitada por parte del señor Loría Slack y el Departamento que lidera retardando a que dicho monto baje a un porcentaje aceptable que no coloque en riesgo el uso adecuado del fondo pero que tampoco genere tramitologías y procesos constantes y recurrentes de forma excesiva.

Aunado a lo antes señalado, se denota que el señor Loría Slack no se encuentra efectuando sus labores en apego al marco jurídico citado. Adicionalmente, incumple también con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H ya mencionado, siendo éste:

“Artículo 29.-Responsable del control interno. Corresponderá al responsable del Fondo Fijo-Caja Chica establecer, evaluar y mantener un adecuado sistema de control del fondo autorizado, en concordancia con las sanas prácticas de control interno, establecidas en la Ley de Control Interno, en el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República¹⁶ y demás Órganos Sujetos a su Fiscalización, en este Reglamento y en los lineamientos que al efecto emita la Tesorería Nacional...” (El subrayado no corresponde al original)

Además, es importante señalar que como parte de los controles adicionales establecidos al FFCC se encuentra la realización de arqueos mensuales, los cuales se presentan en forma trimestral a la TN en apego al artículo 33 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H ya citado, los cuales son avalados por la señora Padilla Duarte. También, se realizan arqueos sorpresivos que son realizados por la TN verificando el saldo de la CCU.

Por otra parte, las conciliaciones mensuales del FFCC son realizadas por la Licda. Floribeth Chacón Ramírez, Jefe del Departamento de Contabilidad (JDC).

Así las cosas, entre los rubros que componen el FFCC se encuentran las facturas y comprobantes, así como las solicitudes de Reintegros en Trámite, siendo la Directora Financiero Contable la persona responsable de autorizar los gastos por el FFCC.

Además, el señor Loría Slack indicó que cada programa presupuestario designa las subpartidas que consideren necesarias y se toman en cuenta las restricciones emitidas al efecto por los Órganos competentes.

Actualmente, no se confeccionan cheques, sino que se realizan transferencias en cuyo caso la señorita Bonilla Chaves y el señor Loría Slack son los encargados de efectuarlas, y por su parte, la señora Padilla Duarte o la Licda. Leslie Alvarado Calderón, Subdirectora de la DFC, son las responsables de aprobar.

¹⁶ Hoy día denominada Normas de Control Interno para el Sector Público.

Cabe destacar que la DFC dispone de un “Registro de Firmas”¹⁷ de las personas que están autorizadas para efectuar los trámites para pagar por medio del FFCC; las cuales son las siguientes:

Cuadro N° 3
Registro de Firmas

Nombre	Cargo
Lic. José Rafael Marín Montero.	Jefe Programa Presupuestario 879 y Oficial Mayor y Director Ejecutivo.
Lic. Humberto Cerdas Brenes.	Director Administrativo y Suplente Jefe del Programa 879.
Máster Ana Lía Padilla Duarte.	Directora de la DFC.
Licda. Leslie Alvarado Calderón.	Subdirectora de la DFC.
Lic. Randall Loría Slack.	Jefe del Departamento de Tesorería de la DFC.

Fuente: Información suministrada por la DFC.

Asimismo, le corresponde a dicha Dependencia verificar el registro de firmas de los Jefes de Programa (JP) autorizados para firmar documentos de ejecución presupuestaria, tales como facturas de la caja auxiliar, facturas de gobierno y comprobantes originales (facturas, recibos, etc.) mediante los cuales realizan los cobros al Estado.

2.4 Manual Institucional de Operación, la resolución administrativa que lo valida y hallazgos detectados

El artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H, dispone lo siguiente:

“Artículo 17.-Manual Institucional de Operación. Los responsables de la administración de los Fondos Fijos-Caja Chica deberán disponer de un Manual Institucional de Operación actualizado y oficializado por resolución administrativa, previo a la autorización por parte de la Tesorería Nacional, estableciendo en forma detallada, clara y precisa, las rutinas de trabajo relacionadas con el manejo de dicho Fondo y los responsables de ejecutarlas, en concordancia con lo que señala el artículo 3° del presente Reglamento.”

Así las cosas, a nivel interno del MINAE se procedió a elaborar el Manual de cita, el cual establece en forma detallada, clara y precisa las rutinas de trabajo relacionadas con el manejo del FFCC y de la CA y los responsables de ejecutarlas; por lo que, mediante oficio OM-334-2017 del 07 de junio del 2017, el Lic. Humberto Cerdas Brenes, Director General Administrativo del MINAE, remitió dicho Manual al Ministerio de Hacienda para su aprobación.

¹⁷ Documento mediante el cual se establece el nombre, el número de cédula, el puesto y la firma de los funcionarios de la DFC y aparte, se incluye la misma información para el Oficial Mayor, el cual es el Jefe del Programa 879 y del Suplente de éste.

De esa manera, se logró corroborar que el Manual de Procedimientos señalado obtuvo el visto bueno del Ente Hacendario, según así consta en oficio DGCOF-FIS-132-2017 del 18 de agosto del 2017 enviado por el Lic. Roger Vargas Rodríguez, Director de la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la TN del MH, a la señora Padilla Duarte, en donde se señaló que *“...Una vez realizado el proceso de revisión y remisión de observaciones por parte de la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional (DCOF-TN) y en consideración de las correcciones efectuadas por su Institución, se procede a dar el visto bueno al citado Manual Institucional de Operación de Caja Chica del Ministerio de Ambiente y Energía...No omito en manifestarle que el citado Manual Institucional deberá ser aprobado y oficializado mediante resolución administrativa.”* (El subrayado no corresponde al original)

Al respecto, se le requirió al Lic. Jesús Zeledón Rivera, Profesional-Fiscalizador de la DCOF-TN citada anteriormente mediante correo electrónico del 10 de febrero del 2020, con el fin de que evacuara una serie de consultas referentes a dicha situación, entre otras que le fueron formuladas. Al respecto, mediante correo electrónico de ese mismo día, señaló lo siguiente:

“...me permito remitirle las respuestas a sus consultas.

- 1. En la investigación realizada por la AI, se logró corroborar que dicho Manual tiene que actualizarse, ¿debe la Dirección Financiero Contable (DFC) del MINAE remitir nuevamente el Manual con las modificaciones respectivas para ser aprobado por el MH? Detallar.*

Respuesta: Efectivamente se debe de remitir dicho Manual con las modificaciones respectivas para ser aprobado por esta Tesorería Nacional.

- 2. Para futuras modificaciones del Manual, ¿la DFC debe remitirlo para ser aprobado por el MH? Detallar.*

Respuesta: Efectivamente se debe de remitir dicho Manual con las futuras modificaciones para ser aprobado por esta Tesorería Nacional.

- 3. ¿Debe la Administración Activa realizar la Resolución Administrativa que establece el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H y luego elaborar las modificaciones? Detallar.*

Respuesta: En primer lugar se deben de realizar las modificaciones que se consideren necesarias, segundo tener el visto bueno de la Tesorería Nacional, para posteriormente realizar la Resolución Administrativa que establece el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H.

- 4. ¿La Resolución Administrativa debe ser realizada después de ser aprobadas las modificaciones (por parte del MH) que efectúe la DFC? Detallar.*

Respuesta: Efectivamente la Resolución Administrativa debe ser realizada una vez aprobadas las modificaciones respectivas.

5. Por cada modificación a futuro que realice la DFC al Manual, ¿se debe de realizar la Resolución Administrativa por parte de la Administración Activa? Detallar.

Respuesta: En efecto por cada modificación a futuro que realice la DFC al Manual, se debe de realizar la Resolución Administrativa correspondiente por parte de la Administración Activa... (El subrayado no corresponde al original)

Como complemento a lo anterior, el señor Zeledón Rivera mediante correo del 10 de febrero de 2020, indicó lo siguiente:

“...de conformidad con lo establecido en los artículos 79 y 82 del Reglamento de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos en concordancia con el artículo 61 de la Ley supracitada, confieren a la Tesorería Nacional la competencia para emitir la normativa y los procedimientos específicos para regular la operación de los fondos de caja chica que la legislación autorice, dentro del marco de respeto al principio de Caja Única, Artículo 3º del Decreto Ejecutivo N° 32874-H, por ende ante cualquier modificación que se realice al Manual Institucional de su representada, se deben de seguir los pasos iniciales descritos en dicha normativa, ya que de lo contrario esta Tesorería Nacional no estaría enterada como ente rector en materia de Fondos de Caja Chica se refiere, de los cambios que se realicen en los cuerpos normativos que ella misma con anterioridad ha autorizado.”

Al respecto, es importante señalar que lo indicado por los señores Vargas Rodríguez y Zeledón Rivera en torno a que dicho Manual debe ser aprobado y oficializado mediante resolución administrativa posteriormente de ser autorizado por la TN de ese Ente Hacendario, no es coincidente con lo que indica el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H, el cual ordena que dicha resolución debe ser emitida de previo a que la TN apruebe el Manual de cita. Nótese de esa manera, que existe una inconsistencia clara entre lo que señala la normativa y lo que recomiendan los funcionarios que laboren en la TN del MH.

Adicionalmente, la Auditoría Interna con el propósito de ahondar más y constatar sobre la existencia o no de la precitada resolución administrativa decidió solicitar información a la DFC, para lo cual mediante oficio AI-004-2020 del 15 de enero del 2020, le consultó a la señora Padilla Duarte si dicha Dirección disponía de una copia de la resolución administrativa que debió realizarse en su momento para la respectiva aprobación y oficialización del Manual de Procedimientos, según lo indicado en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo de cita. Como respuesta, dicha funcionaria mediante oficio DFC-0024-2020 del 20 de enero del 2020, manifestó lo siguiente:

“...esta Dirección remitió el Manual Institucional de Operación de Caja Chica del MINAE, debidamente aprobado por la Tesorería, de acuerdo a sus instrucciones y

lineamientos a la Oficialía Mayor, específicamente al Lic. Humberto Cerdas, al que se había delegado la coordinación de dicho documento.

El mismo se subió a la Página Web del MINAE, pero **no se oficializó mediante resolución administrativa...** (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Aunado a lo anterior, la Auditoría Interna mediante correo electrónico del 17 de enero del 2020 que le giró al señor Cerdas Brenes, funcionario de la Oficialía Mayor, le consultó si la Administración Activa procedió o no a emitir la Resolución Administrativa antes citada. Como respuesta, ese servidor manifestó textualmente lo siguiente:

- “...1. La directora de la DFC envió el documento físico al Oficial Mayor de ese momento...
2. El Oficial Mayor dio el visto bueno al documento para su oficialización e implementación.
3. No recuerdo que fuéramos conscientes y conociéramos de la necesidad de emitir una resolución para su oficialización, ni que alguien nos lo hubiera indicado.
4. Estoy casi seguro que el Manual se tramitó e implementó sin existir dicha resolución...

Está claro entonces que se omitió la indicada resolución, por lo que esa situación debe ser subsanada cuanto antes... (El subrayado no corresponde al original)

De conformidad con lo antes señalado, desde la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda de dicho Manual, el cual se efectuó el 18 de agosto del 2017; es decir, desde hace aproximadamente dos años y medio, la Administración Activa nunca emitió la Resolución Administrativa correspondiente (ni antes ni después de aprobado el Manual por la TN), en donde la DFC ha estado trabajando en todo ese tiempo con un Manual de Procedimientos no apegado a derecho por cuanto aún el MINAE no ha emitido la misma.

Así pues, al omitir esta última acción para darle la aprobación y la oficialización respectiva al Manual de cita, se ha incumplido con lo ordenado en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H; violentando con ello también el principio de legalidad que señala el artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227¹⁸; así como, se apartó del cumplimiento de normas técnicas y lineamientos emitidos por el Ministerio de Hacienda, tal y como lo señala el inciso o) del artículo 110 de la Ley N° 8131. A su vez, dicha omisión contraviene lo dispuesto en las Normas de Control Interno N° 2.5.2, 4.5 y 4.6 que señalan textualmente lo siguiente:

¹⁸ Publicada en el Alcance N° 90 a La Gaceta N°102 del 30 de mayo de 1978.

Ley N° 8131:

“Artículo 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación...

o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes...”

Normas de Control Interno:

“2.5.2 Autorización y aprobación

La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales...”

4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloqueo de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales pueden verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2...

4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes...” (El subrayado no corresponde al original)

Sobre el Reglamento General del Fondo Fijo de la Caja Chica:

Por otra parte, en cuanto al “Reglamento General Fondo Caja Chica MINAE”, el Lic. Guillermo Bonilla Delgado, Coordinador de la Unidad de Fiscalización de la Tesorería Nacional, le indicó al señor Loría Slack mediante correo electrónico del 13 de junio del 2017, lo que a continuación se transcribe:

*“El documento remitido a esta Tesorería Nacional (se refiere al Reglamento de Caja Chica que realizó el MINAE) para su aprobación, a todas luces es una copia en su mayor parte del Reglamento General Fondo Cajas Chicas, DECRETO 32874-H, el legislador pretende en el artículo número 17 del reglamento mencionado y en línea con la estructura organizacional de cada institución la elaboración de un **‘Manual Institucional de Operación’** actualizado y oficializado donde se establezcan en forma detallada, clara y precisa, **las rutinas de trabajo relacionadas con el manejo del fondo en mención y los responsables**, sin dejar de lado las disposiciones de la normativa...*

*De conformidad con lo anterior la administración activa del Ministerio de Ambiente y Energía debe elaborar un manual institucional de operación que debe remitir para su aprobación a esta Tesorería Nacional, por tanto no se continuará con su solicitud de revisión por parte de esta Unidad de Fiscalización de la Tesorería Nacional, del documento remitido y denominado **‘Reglamento General Fondo Caja Chica MINAE’...**”*

Dado lo anterior, las Autoridades Hacendarias recalcan que no es procedente continuar con la revisión del Reglamento de Caja Chica del MINAE hasta tanto no se concluya con el Manual supracitado.

2.5 Arqueo al FFCC realizado por la Auditoría Interna y el procedimiento seguido por el DT y hallazgos detectados

El 20 de setiembre del 2019, funcionarios de la Auditoría Interna se desplazaron al DT de la DFC del MINAE y junto con los señores Loría Slack y Bonilla Chaves, procedieron a realizar un arqueo a dicho Fondo, con el fin de conocer el manejo del mismo, y verificar su correcto funcionamiento, procediéndose de la siguiente manera:

- a. Una funcionaria de la Auditoría Interna acompañó al señor Loría Slack a la caja fuerte y se procedió a hacer retiro de una cajita de metal que contiene el efectivo de la CA y un folder conteniendo una (01) factura, posteriormente el servidor en mención realizó el conteo de los billetes y de las respectivas monedas.
- b. De forma posterior, se solicitó al señor Loría Slack el Libro de Banco de la Cuenta Corriente N° 84283-1 del Banco Nacional de Costa Rica y además, se le solicitó el saldo en la CCU N° 7391121900047075.
- c. Se solicitaron las facturas correspondientes, suministrando únicamente una (01) factura, siendo ésta la de la empresa Tecnisoluciones LR S.A. por un monto de ₡120.000,00 y con fecha del 01 de agosto del 2019 (según el formulario utilizado en la DFC denominado “Solicitud Pedido de Compra por Fondo Fijo-Caja Chica”)
- d. De esa manera, el resultado del arqueo en mención, se muestra a continuación:

Cuadro N° 4
Arqueo del Fondo Fijo de la Caja Chica
Departamento de Tesorería de la DFC
20 de setiembre del 2019

Monto Fijo Autorizado		¢1.700.000,00
Saldo en la cuenta de Caja Única del Estado (73911121900047075)	¢1.430.000,00	
Más:		
1. Facturas pagadas	¢ 120.000,00	
2. Cajas Auxiliares	¢ 150.000,00	
Sobrante o Faltante	¢ 0,00	
Sumas Iguales	¢1.700.000,00	¢1.700.000,00

Fuente: Datos recopilados por la Auditoría Interna en el respectivo arqueo.

Como se puede observar, la Auditoría Interna no detectó diferencia alguna al arqueo realizado al FFCC y procedió a registrar dicha situación ese mismo día en el Libro respectivo que se lleva en esa Oficina consignando las firmas y una anotación del arqueo efectuado.

Por otra parte, se logró corroborar que la única factura por ¢120.000,00 (con fecha del 01 de agosto del 2019) no fue registrada en el Libro de la CCU arriba mencionado; ya que, la fecha del último registro data del 01 de julio del 2019, lo cual evidencia un atraso de casi tres (3) meses en sus registros.

A continuación, se muestra un extracto del Libro del FFCC, en donde se logró corroborar que no se registró la factura en mención, tal y como se puede apreciar en la siguiente imagen:

Imagen N° 1
Extracto del Libro del FFCC de la CCU (Folio N° 3)

Descripción	Debe	Haber
Ampliación		
4 7805,25 Polvo en una Puesta		
Serv. por Operación		
TOTAL	1711430 ²⁰¹	263125 ²⁰⁵
Balance		1148305 ²⁰⁵
Sumas Igualadas	1711430 ²⁰¹	1411930 ²⁰²
Febrero 01 Anulato		1148305 ²⁰⁵

Fuente: Libro del FFCC de la CCU N° 7391121900047075.

Con respecto a la omisión del registro de dicha factura, la DFC incumplió con lo dispuesto en el artículo 16; el inciso o) del artículo 21 y el artículo 30 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H, los cuales textualmente manifiestan lo siguiente:

Artículo 16.-Responsabilidades del encargado del fondo. *Corresponderá al Responsable del Fondo Fijo-Caja Chica: recibir los fondos autorizados, custodiarlos, efectuar los registros del gasto en el sistema correspondiente...*

Artículo 21.-Requisitos para compras, pago de viáticos y transporte y gastos de representación sujetos a liquidación. *En atención a las erogaciones autorizadas por el Fondo Fijo-Caja Chica, tanto para compras como para viáticos y transportes al interior y al exterior del País los funcionarios responsables y autorizados dependiendo de las particularidades institucionales, deberán observar los siguientes requisitos, sin perjuicio de otros establecidos en la normativa vigente sobre la materia...*

o) Toda compra deberá quedar respaldada por: una reserva de recursos para caja chica, la factura comercial debidamente emitida por el proveedor respectivo, las facturas proformas, la solicitud de pedido de compra por caja chica, el pedido de compra, la copia del cheque o copia del comprobante de pago si se ha usado una transferencia o cancelado en efectivo. Estos documentos son responsabilidad de la Unidad Financiera respectiva en cuanto a recibo, emisión, registro, según corresponda...

Artículo 30.-Sistemas de archivo. *El sistema de control interno de la administración del Fondo Fijo-Caja Chica deberá garantizar la custodia y el buen uso de estos recursos y el registro de datos necesarios para disponer de información confiable y oportuna... (El subrayado no corresponde al original)*

Adicionalmente, también incumple con lo señalado los incisos iii. y iv. del punto b) del artículo 15 de la Ley N° 8292, que textualmente ordenan lo siguiente:

Ley N° 8292:

*“Artículo 15.- **Actividades de control.** Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes...*

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

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido...” (El subrayado no corresponde al original)

Aunado a lo anterior, con dicho atraso se incumplió con lo dispuesto en las Normas 4.4.1, 4.4.3, 4.4.4 y 4.4.5 de las Normas de Control Interno, las cuales indican textualmente lo siguiente:

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente...

4.4.3 Registros contables y presupuestarios

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben 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.

4.4.4 Libros legales

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.

4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas

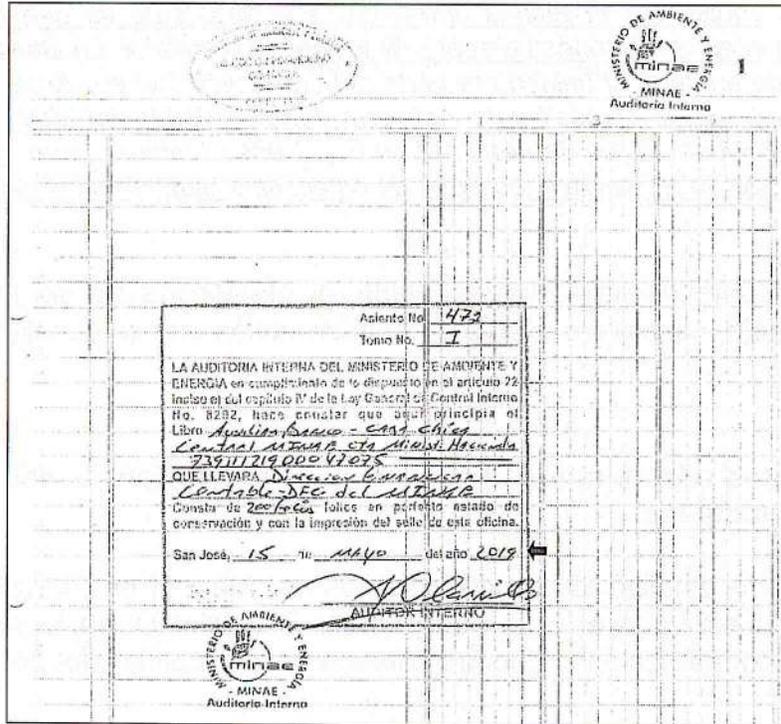
La exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos...para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes.” (El subrayado no corresponde al original)

Aunado a lo anterior, los Titulares Subordinados del DT y del DC, ambos de la DFC incumplieron a su vez, lo ordenado en las Normas 4.5.1 y 4.6 (anteriormente citada) de las Normas de Control Interno, en donde esta última textualmente especifica lo siguiente:

“4.5.1 Supervisión constante

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos. (El subrayado no corresponde al original)

Por otra parte, tomando en consideración que se abrió una CCU para el FFCC; la DFC solicitó la legalización de un Libro Auxiliar de Banco para la cuenta N° 73911121900047075 ya citada, el mismo consta de 200 folios y se encuentra legalizado por la Auditoría Interna del MINAE desde el 15 de mayo del 2019, según consta en el Asiento N° 472, Tomo N° I; no obstante, se corroboró que las anotaciones registradas en dicho libro inician desde el 30 de enero del 2019; es decir, se realizaron anotaciones a dicho Libro con fecha anterior a la Autorización de la Apertura del mismo (aproximadamente cuatro meses), tal y como se muestra a continuación:

Imagen N° 2
Extractos del Libro del FFCC de la CCU


MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
MINAE
Auditoría Interna

Asiento No. 472
Tomo No. I

LA AUDITORIA INTERNA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 inciso a) del capítulo IV de la Ley General de Control Interno No. 8292, hace constar que aquí principia el Libro Aplicación - CAS Chica
Cuenta MINAE - CAJ. Minist. Hacienda
7391121900047075
QUE LLEVARA Dirección General
Cuenta DFC del ADICAP
Consta de 200 folios en perfecto estado de conservación y con la impresión del sello de esta oficina.

San José, 15 de MAYO del año 2019

J. Olamit
AUDITORIA INTERNA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
MINAE
Auditoría Interna

MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
MINAE
Auditoría Interna

2019		1	2	3
→ Ene. 30	Dip. 304112	1550000	=	1550000
	Total	1550000	=	
	Balance			1550000
	Sumas iguales	1550000		1550000

Fuente: Libro de CCU de la cuenta N° 7391121900047075.

La anterior irregularidad, no es procedente puesto que dicha acción de la DFC se contrapone al criterio jurídico emitido por parte del Lic. Guido Cubero Arce, Coordinador en su momento de la DAJ del MINAE, donde en oficio DAJ-283 del 28 de febrero del 2003, destacó entre otras cosas, que no es posible incluir registros anteriores sin contar con un libro debidamente autorizado, sino que los registros que se deben incluir son aquellos que se realizan posterior a la legalización del libro (en este caso, a partir del 15 de mayo del 2019), tal y como se instruyó al personal de la DFC en numerosas ocasiones para otros libros legales de esa Dirección; como por ejemplo, mediante el oficio AI-149-2015 del 26 de octubre del 2015 dirigido a la señora Padilla Duarte, en el que la Auditoría Interna señaló en el apartado "Recomendaciones", lo que a continuación se transcribe:

“...2. Se considera importante que los registros que se anotarán en el nuevo libro, se realizarán a partir de la fecha de legalización de éste...y no se hagan por consiguiente, registros con fechas anteriores a la señalada, ya que lo anotado o registrado en esas condiciones carecerá de validez. Lo anterior, en atención al criterio jurídico emitido en su oportunidad por parte del Lic. Guido Cubero Arce, Coordinador en su momento de la Dirección de Asesoría Jurídica (DAJ) del MINAE, donde en oficio DAJ-283 del 28 de febrero del 2003...Cabe destacar, que dicho criterio abarcaba no solo lo referente a los libros de actas, sino también a los libros contables en general...”

Además de la recomendación antes señalada, el Auditor Interno del MINAE giró otras referentes al manejo, control y custodia de la información que se consignaría en ese tipo de Libro contable.

2.6 Otros aspectos relacionados al Manual de Procedimientos del FFCC y la CA y hallazgos detectados

La Auditoría Interna analizó los procedimientos del Manual en mención, encontrando que a pesar de contar con el visto bueno de la TN del MH, se logró corroborar que existían algunas contradicciones con lo realizado en la práctica, siendo éstas:

Generales:

- a) En el Manual de Procedimientos se indica que a partir de enero de cada año la DFC deberá realizar una Circular indicando los límites de gasto, así como los procedimientos tanto del FFCC como de la CA a cada JP; no obstante, se logró corroborar que dicho trámite actualmente no se realiza, pues desde el año 2015 se remitió la última Circular (DFC-0163-2015 del 26 de febrero del 2015, la cual se giró no solo a los JP sino también a los Directores de Despacho, a los Directores y a los Jefes de Departamento) y posteriormente no se encontró evidencia en la DFC de la remisión de dicha Circular a los JP a partir de ese año.
- b) No se incluye en ningún momento el rol que juega la Dependencia Solicitante, es decir, la Dirección, Departamento u Oficina que tiene la necesidad de la adquisición de algún bien o servicio urgente.
- c) Algunos procesos del Manual de Procedimientos no cuentan con una redacción clara y concisa que permita orientar adecuadamente a los usuarios; como por ejemplo, en el punto V. denominado “Ejecución Fondo Fijo-Caja Chica (Pedido)”, Paso 17 que indica lo siguiente: “17.2. La transferencia presente (sic) la factura si no la había presentado, cumpliendo con los requisitos del punto 9.”; es decir, dicho texto es incoherente y no es una guía clara para el usuario.

- d) Los procedimientos actuales de dicho Manual hacen referencia al uso de cheques; no obstante, de acuerdo con la investigación realizada, el medio de pago utilizado actualmente es la transferencia.
- e) El Manual de Procedimientos es omiso en lo referente al Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), factura electrónica con sus respectivos archivos y otros aspectos de reciente implementación. Por ejemplo, cuando la factura es electrónica, la misma debe ir acompañada de otros archivos como el "xml" y el "txt", los cuales son solicitados por el DT, pero el usuario lo desconoce; por lo que este último debe solicitarlos a la Empresa en donde se adquirió el bien de carácter de urgencia y remitirlos vía electrónica al DT, trayendo como consecuencia el retraso en la tramitología por el desconocimiento de dicho proceso y por la no prevención oportuna por parte del DT.
- f) La numeración que tienen los anexos no se encuentran en orden lógico.

Específicas FFCC:

En el Anexo N° 1 de este informe se especifican los procedimientos que son utilizados por la DFC; así como, se señalan los que indica la normativa, siendo éstos: a) al lado izquierdo se describen los procesos de acuerdo al Manual de Procedimientos (norma) y al lado derecho se desglosa la tramitación según lo que se lleva en la práctica (Programa Presupuestario 879).

Cabe señalar, que con respecto a la información del procedimiento seguido en la práctica, el mismo se elaboró según lo manifestado por la Licda. Maricela Aguilar Sequeira, funcionaria de la Oficialía Mayor y encargada de los trámites del Programa Presupuestario 879 Actividades Centrales en la entrevista llevada a cabo el 21 de octubre del 2019.

A continuación se enumeran las contradicciones:

1. En la práctica se inicia cuando se presenta una necesidad; en el Manual de Procedimientos inicia con una Circular a los JP.
2. En la práctica se verifica si hay contenido presupuestario; en el Manual de Procedimientos no se indica.
3. En la práctica las solicitudes no pasan por la Dirección o Subdirección de la DFC ni por el Jefe del DT (JDT) sino que pasa directamente al Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería).

4. En la práctica el que devuelve los documentos es el Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería); según el Manual de Procedimientos es el JDT.
5. En la práctica el primero que revisa los documentos es el Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería) y después el Encargado de Caja Chica (ECC); en el Manual de Procedimientos el que revisa primero es el ECC, luego el Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería) y lo devuelve al ECC.
6. En la práctica el Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería) no busca las firmas respectivas sino es el ECC; en el Manual de Procedimientos sí señala que es el Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería).
7. En la práctica el registro en los libros contables lo ejecuta el Jefe del DC; en el Manual de Procedimientos se señala que lo efectúa el ECC.
8. En la práctica los montos de las compras y la respectiva cantidad de cotizaciones según lo indicado por la señorita Aguilar Sequeira¹⁹, son: de ¢1,00 a ¢22.500,00 se requiere una proforma; de ¢22.501,00 a ¢70.000,00 se requieren dos proformas; de ¢70.001,00 a ¢150.000,00 se requieren tres proformas; mientras que según el Manual de Procedimientos se indica que para los montos superiores a ¢22.500,00 hasta ¢125.000,00 se requiere dos proformas y de ¢125.000,00 hasta ¢250.000,00 se requieren tres proformas; es decir, existen inconsistencias entre los datos brindados por dicha funcionaria y lo que señala el Manual de cita.

Caso práctico de la Auditoría Interna en el uso del FFCC:

1. La Auditoría Interna requirió al JP (como lo establece el Manual de Procedimientos), es decir al señor Marín Montero como JP 879-Actividades Centrales mediante oficio AI-099-2019 del 19 de julio del 2019 la compra de un repuesto para el equipo multifuncional destacado en la misma, modelo Kyocera FS-3040, patrimonio No. 219-0006162; sin embargo, no se obtuvo ninguna respuesta por escrito por parte de dicho funcionario ni por la Administración Activa; razón por la que, se procedió a contactar a la señorita Aguilar Sequeira, quien verificó la disponibilidad de contenido presupuestario para la adquisición

¹⁹ Dicha funcionaria señaló mediante correo electrónico del 21 de noviembre del 2019 que dichos montos no fueron comunicados por escrito sino de forma verbal por parte de la señorita Bonilla Chaves.

del repuesto en mención por medio del FFCC, puesto que el mismo tenía un valor de ¢120.000,00 (ciento veinte mil colones exactos). Esto por cuanto dicho bien no lo poseía dentro de su inventario la Proveeduría Institucional.

2. Así las cosas, se inició el trámite correspondiente con la remisión de tres (03) cotizaciones mientras que en el Manual de Procedimientos de acuerdo al monto de la factura indica que debían ser dos (02) cotizaciones. Las mismas se remitieron vía correo electrónico a la señorita Aguilar Sequeira el 26 de julio del 2019 y, posteriormente, se remitió el oficio AI-100-2019 de la misma fecha, en el cual se indicó la justificación correspondiente para realizar la compra del repuesto requerido.
3. Se logró constatar que la solicitud de reserva fue tramitada mediante correo electrónico del 29 de julio del 2019 para ser gestionada por el Lic. Roberto Vega Sancho, Analista del Programa Presupuestario 879, mientras que en el Manual de Procedimientos se establece que dicha documentación se remite al Director o Subdirector de la DFC, quienes a su vez trasladan al JDT, en donde éste una vez verificados los requisitos, traslada al ECC, quien también corrobora la documentación y traslada finalmente al Analista del Presupuesto correspondiente.
4. En el caso práctico, el señor Vega Sancho comunicó a la señorita Aguilar Sequeira la aprobación de la DFC según consta en correo electrónico del 31 de julio del 2019, luego se efectuó una corrección a dicho trámite ese mismo día y finalmente se vuelve a aprobar en forma definitiva al día siguiente; es decir, el 01 de agosto del 2019.
5. Dado lo anterior, el JP procedió hasta ese momento a remitir las cotizaciones, la reserva, la justificación y el formulario denominado "*Solicitud de Pedido de Compra*" con el aval de la Proveeduría Institucional a la DFC y no como lo indica el Manual de Procedimientos, en donde éste señala que es desde el inicio del proceso que se debe adjuntar toda esta documentación.
6. Con el envío de la documentación pertinente, dicho trámite tardó veinte (20) días más (en el Manual de Procedimientos no se establecen plazos para cada proceso), puesto que no es sino hasta el 20 de agosto del 2019 que el proveedor seleccionado realizó la instalación del repuesto requerido, denotando en esta parte del proceso que el usuario (en este caso, la Auditoría Interna) debe estar preguntando por su trámite numerosas veces a la DFC y a la Oficialía Mayor para obtener la autorización para realizar finalmente la respectiva compra, ya que la Administración Activa no comunica en ningún momento el avance del trámite ni su aval final para la adquisición de los bienes o servicios requeridos.

Específicas CA:

En el estudio realizado, se logró verificar que el procedimiento detallado en el Manual de Procedimientos elaborado por la DFC no coincide con el procedimiento llevado a cabo en la práctica; razón por la que, en el Anexo N° 2 de este informe, se detallan los pasos a realizar, siendo éstas: a) al lado izquierdo, se describen los procesos de acuerdo al Manual de Procedimientos (norma) y b) al lado derecho, se desglosa la tramitación según lo que se lleva en la práctica (Programa Presupuestario 879).

A continuación se enumeran las contradicciones:

1. En la práctica se inicia cuando se presenta una necesidad; en el Manual de Procedimientos inicia con una Circular a los JP.
2. En la práctica se verifica si hay contenido presupuestario; en el Manual de Procedimientos no se indica.
3. En la práctica las solicitudes no pasan por la Dirección o Subdirección de la DFC ni por el JDT (como sí lo señala el Manual de Procedimientos) sino que pasa directamente al Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería).
4. En la práctica el que devuelve los documentos es el Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería); según el Manual de Procedimientos es el JDT.
5. En la práctica el primero que revisa los documentos es el Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería) y después el ECC; en el Manual de Procedimientos el que revisa primero es el ECC, luego el Analista (el Manual de Procedimientos no especifica si es el Analista Presupuestario o el Analista de Tesorería) y lo devuelve al ECC.
6. En la práctica hay desembolsos de dinero, pueden haber sobrantes y se debe completar la boleta de exoneración; en el Manual de Procedimientos no se indican estos aspectos.
7. En la práctica el registro en los libros contables lo ejecuta el JDC; en el Manual de Procedimientos se señala que lo efectúa el ECC.

Caso práctico y situación actual del Departamento de Servicios Generales (DSG) con respecto al uso de los fondos de la CA:

Con el propósito de conocer en la práctica el trámite que se utiliza por medio de la CA, se entrevistó el día 07 de noviembre del 2019 al M.Sc. José Marín Gómez, Jefe del Departamento de Servicios Generales (el cual pertenece al Programa Presupuestario 879 Actividades Centrales) y usuario de los fondos de la CA, en donde manifestó lo que se detalla a continuación.

El DSG requiere realizar trámites por medio de los fondos de la CA una vez al mes aproximadamente; no obstante, el señor Marín Gómez, manifestó que el procedimiento no le ha sido comunicado por escrito desde hace varios años (alrededor del 2015 a la fecha). Adicionalmente, dicho funcionario indicó que el único período definido es el plazo que se da para realizar la liquidación después de las compras, el cual es de cinco (05) días posteriores a ésta.

Por otra parte, dicho funcionario mencionó que mantiene un stock (existencias) en bodega de los materiales que son más utilizados por su área, como por ejemplo: llaves de chorro, codos, pegamento, llavines, tornillos, vidrio, cemento, madera, aluminio, láminas de zinc, repuestos para inodoros, pintura, gypsum, pasta para gypsum, tubos fluorescentes, balastos, bombillos, azulejo, piso, tubería eléctrica, cable eléctrico, etc.; no obstante, en ocasiones se presentan casos de urgencia y para los cuales no se dispone de existencias en bodega al ser bienes muy concretos y con características particulares, los cuales necesitan adquirirse por medio de la CA.

Lo anterior, por cuanto es imposible (y con un costo elevadísimo para el Estado) que el DSG presupueste y mantenga un inventario de cada uno de los materiales que eventualmente pueda necesitar a futuro; por ejemplo, tubería de PVC, las cuales tendría que tener en todas sus dimensiones y de diferentes pulgadas, aspecto que es impráctico y poco económico tomando en consideración la limitación del presupuesto y del espacio físico para mantener bodegas de tales magnitudes; razón por la que, el señor Marín Gómez destacó que entre esos materiales que se deben adquirir por CA cuando suceden eventos fuera de su control, se encuentran entre ellos, tuberías de PVC (para reparar daños en bombas de agua o tuberías internas), llaves de paso, checks, electrodos, repuestos para inodoros, llaves de abasto, duretán, silicón, rieles para archivo, llavines para muebles y otros.

Adicionalmente, según lo manifestado por el señor Marín Gómez al realizarse el trámite de compras por la CA se debe esperar cuatro o cinco días para disponer de los recursos para adquirir materiales (en el Manual de Procedimientos no se indican los plazos en los procesos), lo cual no es viable cuando se trata de urgencias, como por ejemplo, cuando en una ocasión se dañó una bomba de agua, la cual abastecía de dicho recurso a todo el edificio; por lo tanto, en este caso no se podía dejar a dicho inmueble sin recurso hídrico durante tantos días, pues es algo que se debe solucionar de forma inmediata e impostergable.

Dado lo arriba señalado, dicho funcionario manifestó que él mismo ha desembolsado de sus propios recursos la compra de bienes (repuestos, materiales o suministros), con el fin de atender las necesidades institucionales de manera eficiente y oportuna, ya que a su criterio *"...algunas veces los materiales se requieren de forma inmediata, urgen para el momento, no se puede esperar por cuatro o cinco días que se realice el trámite por Caja Chica"*.

Así las cosas, continuó señalando el señor Marín Gómez que ha costeado de sus propios recursos un monto aproximado de $\text{¢}42.276,28$ (cuarenta y dos mil doscientos setenta y seis colones con veintiocho céntimos) en el período comprendido de julio del 2018 a octubre del 2019 para cubrir la compra de materiales o repuestos requeridos por alguna Dependencia Ministerial. Cabe destacar, que estos desembolsos no le han sido reintegrados por medio de la CA a dicho funcionario, situación que es del conocimiento de sus superiores, entre ellos, le informó recientemente al señor Marín Montero, sin que a la fecha le haya brindado solución alguna.

Adicionalmente, dicho Titular Subordinado señaló también que en una ocasión (en el año 2016) solicitó el reintegro de algunos gastos cubiertos por su persona; sin embargo, le devolvieron casi todas las facturas por falta de contenido presupuestario o de reserva, o en aquellos casos en que los productos en una misma factura se clasifican en diferentes subpartidas, ya que dicha situación se encuentra regulada por la normativa vigente, situación que no es contemplada en el Manual de Procedimientos.

Por lo anterior, el señor Marín Gómez manifestó que el trámite de la CA debe aligerarse, con el fin de que se puedan solventar más efectivamente las necesidades institucionales y considera que para que los trámites se realicen de forma eficaz, eficiente y proactiva en beneficio del DSG así como a nivel ministerial, lo más conveniente sería que la CA se operara como hace diez años cuando ese Departamento disponía de su propia CA.

Cabe destacar, que según su criterio en ese entonces se agilizaban mucho los trámites, pues las compras de materiales se efectuaban de forma inmediata y no se requería realizar reservas y tampoco tenía él que estar desembolsando recursos propios para solventar las necesidades institucionales que se presentan de forma inesperada y urgente en el MINAE.

Por otra parte, específicamente con el tema de la apertura de las reservas, mediante correo electrónico del 14 de noviembre del 2019 (para el caso específico de las reservas como una forma de agilizar los trámites de la CA), se consultó a la TN del Ministerio de Hacienda si es viable para el MINAE dejar abierta una reserva a las subpartidas de la CA desde principio de año, al respecto, el señor Zeledón Rivera, funcionario de ese Órgano técnico, indicó textualmente lo siguiente:

“...de conformidad con la consulta realizada a los expertos funcionales del sistema SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera), los encargados en su representada pueden abrir la reserva desde inicio del año cuando la Dirección Nacional de Presupuesto realiza la carga del presupuesto y la Dirección Financiera respectiva realiza la distribución del mismo, con la salvedad de que al final del año si tiene algún saldo deben de concluirlo sino, será trasladada al siguiente año consumiendo presupuesto del siguiente período.”

Por otra parte es importante indicar que no existe una normativa específica, sino que este control le corresponde a cada ministerio y deben determinar la norma de control interno que deben aplicar para cada proceso.”

Así las cosas, nótese que existe flexibilidad por parte del Ministerio de Hacienda para que las reservas a las subpartidas de la CA sean abiertas y habilitadas a principio de año y así sea más expedito el trámite cuando se requiera hacer uso de la misma, en vista de la urgente necesidad de adquisición de bienes y servicios por esa vía que pueda requerir no solo el DSG, la Auditoría Interna o cualquier otra Dependencia Ministerial que así lo estime pertinente.

2.7 CA, actas de apertura y hallazgos detectados

Tal y como se indicó anteriormente, la base jurídica para el uso de la CA se encuentra contemplada en el Decreto Ejecutivo N° 32874-H, así como en el Manual de Procedimientos.

De conformidad con el período del estudio, el cual abarcó desde el 01 de enero del 2018 al 31 de julio del 2019, se logró corroborar que el MINAE cuenta con una CA, en donde la DFC emitió dos (02) Actas de Apertura, siendo éstas:

- a. La del 28 de febrero del 2018, en donde se indicó que el monto de la misma operaría con una suma autorizada de ¢150.000,00 (ciento cincuenta mil colones exactos); cuya custodia, manejo y responsabilidad se encomendó a la señorita Bonilla Chaves, quien es Analista del DT de la DFC y en caso de no encontrarse ella como titular, se le delegaría la misma a la señora Durán Salazar, quien es también Analista del DT en esa Dirección.

Además, se señaló en dicha Acta que a la señora Padilla Duarte le corresponderá autorizar los pagos y los vales de efectivo que se tramiten y en su ausencia recaería esa responsabilidad en la señorita Alvarado Calderón, quien es la Subdirectora de la DFC.

De forma adicional, se estipuló en dicho documento que el manejo de la CA estaría sujeta a las regulaciones establecidas en la Ley N° 8131, el Reglamento a esa Ley, al Decreto Ejecutivo N° 32874-H y el Manual de Caja Chica del

MINAE. Finalmente, el Acta fue firmada por el Lic. Giovanni Barroso Freer, Oficial Mayor en ese entonces y las señoras Padilla Duarte, Alvarado Calderón, Bonilla Chaves y Durán Salazar.

- b. La del 28 de febrero del 2018 (nótese que es la misma fecha del Acta de Apertura anterior con lo cual se evidencia un error en la fecha consignada), en donde se estableció el mismo monto para la CA por ₡150.000,00 (ciento cincuenta mil colones exactos), las mismas condiciones que el Acta anterior para el manejo y administración de ésta; no obstante, en cuanto a las firmas de la misma, lo único que difiere es la del señor Marín Montero, actual Oficial Mayor y Director Administrativo, manteniéndose las rúbricas de las demás funcionarias que el Acta indicada en el punto a).

Cabe destacar, que la fecha de esta Acta de Apertura fue realizada como se indicó anteriormente el 28 de febrero del 2018 y firmada el 11 de enero del 2019; no obstante, esto es improcedente, dado que para el 28 de febrero del 2018 el señor Marín Montero no se encontraba laborando para el MINAE, ya que dicho servidor ingresó a este Ministerio hasta el 08 de mayo del 2018 con el cambio de Gobierno; lo que denota en definitiva un error en la consignación de la fecha y evidencia falta de cuidado por parte de aquellos funcionarios que elaboraron y firmaron dicha Acta.

Lo anterior, incumplió con lo señalado en el inciso a) del artículo 11 y el inciso b) del artículo 22 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE²⁰ denominado *Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Ambiente y Energía* que textualmente expresan lo siguiente:

*“Artículo 11: **Deber de eficiencia.** Todo servidor (a) debe ser fiel y leal a los principios éticos del servicio público, al Ministerio, y a sus superiores:*

- a) Utilizar el tiempo laboral realizando siempre su mejor esfuerzo, en la forma más creativa y productiva posible, y emplearlo en el desarrollo de las tareas que corresponden al cargo con el esmero, la intensidad y el cuidado apropiados...*

Artículo 22...son obligaciones de los funcionarios (as) del Ministerio...

- b) Ejecutar las labores con la capacidad, dedicación, esmero y diligencia que el cargo requiera, aplicando todo el esfuerzo para el desempeño de sus funciones... (El subrayado no corresponde al original)*

Por otra parte, las operaciones realizadas por medio de la CA se tramitan para gastos menores que corresponden a situaciones no previsibles y para la adquisición de bienes y servicios de carácter indispensable y urgente; las mismas deben contar con el visto

²⁰ Publicado en La Gaceta N° 34 del 17 de febrero del 2000.

bueno del JP respectivo, una justificación razonada del origen del trámite, la reserva de recursos, el contenido presupuestario, la certificación o aval del Proveedor Institucional (de que el bien solicitado no se encuentra en bodega) y el soporte documental respectivo (facturas proforma, factura electrónica y sus archivos, entre otros).

Además, el 26 de setiembre del 2019, se le realizó a la señora Bonilla Chaves el Cuestionario de Evaluación de Control Interno; en el mismo, manifestó entre otras cosas, que ella es la ECC que custodia la CA en el DFC Ministerial, cuya función la ejerce desde hace diez (10) años, y actualmente es supervisada por el señor Loría Slack. En ausencia de la titular quien la suple es la señora Durán Salazar. Se tiene establecido un monto mínimo para cada gasto de ₡1,00 (un colón exacto) y un monto máximo de ₡22.500,00 (veintidós mil quinientos colones exactos).

En cuanto a la periodicidad de los reintegros de los recursos de la CA, señaló la señorita Bonilla Chaves en el cuestionario aplicado por parte de la Auditoría Interna, que los mismos se realizan cuando *“...se haya gastado como máximo el 40 ó 50% del fondo asignado...”*; sin embargo, llama la atención que dicho reintegro se efectúe tan prontamente en vista de que el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H, ya citado, permite que el monto mínimo antes del reintegro puede llegar incluso al 10% del total asignado, con lo que se está generando con dicha práctica solicitudes de reintegros excesivos e innecesarios incurriendo con ello en costos administrativos, de personal, de tiempo y de papelería que eso representa.

De forma adicional, se constató que la cuenta corriente utilizada para el manejo de dicho fondo es la N° 84283-1 del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR).

Además, se le consultó a la señorita Bonilla Chaves si existían adicionalmente otras CA en el MINAE, y que indicara sus montos, lugar en que se encuentran (nombre de la Dependencia u Oficina y funcionario encargado, así como su suplente). Al respecto dicha funcionaria manifestó que no existen más CA en el MINAE sino que solamente una que es la que se administra en la DFC; por lo tanto, con esta última se cubren los gastos que corresponden a todos los Programas Presupuestarios Ministeriales.

Adicionalmente, la señorita Bonilla Chaves manifestó que el procedimiento a seguir para poder utilizar los fondos de la CA fueron remitidos a los JP y se subieron a la página web del MINAE. Así pues, la Auditoría Interna para corroborar lo anterior, le solicitó a la señora Padilla Duarte mediante correo electrónico del 18 de octubre del 2019, que indicara si la Dirección a su cargo había divulgado o no dichos la comunicación a los JP, para lo cual como respuesta, dicha funcionaria manifestó lo siguiente:

“...De acuerdo a como se ha manejado siempre los Manuales, se presenta la propuesta al Oficial Mayor como delegado del Ministro y este lo remite al externo cuando así lo requiere y lo divulga a través de la página web, esto se sigue con este Manual o cualquier otro”.

Por otra parte, se trató de verificar si dicha información se encontraba en la página web del MINAE²¹, tal y como lo indicaron las señoras Bonilla Chaves y Padilla Duarte; sin embargo, en el respectivo enlace, actualmente no se encuentra el Manual en mención.

2.8 Arqueo efectuado a la CA por la Auditoría Interna, el procedimiento realizado por la DFC y hallazgos detectados

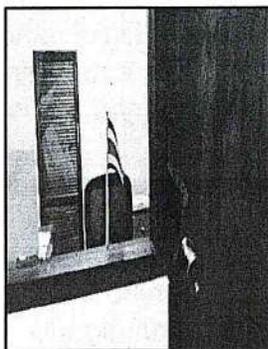
Con el propósito de conocer el manejo de la CA, los funcionarios de la Auditoría Interna, realizaron dos arqueos sorpresivos apersonándose para tales fines al Departamento de Tesorería de la DFC; el primero de ellos fue el 21 de agosto del 2019 y el segundo se efectuó el 20 de setiembre del 2019.

Primer arqueo (21 de agosto del 2019):

En este arqueo estuvieron presentes los funcionarios Loría Slack, Bonilla Chaves y todos los funcionarios de la Auditoría Interna. A continuación, se detalla paso a paso el proceso seguido para realizar el arqueo en mención, siendo éste:

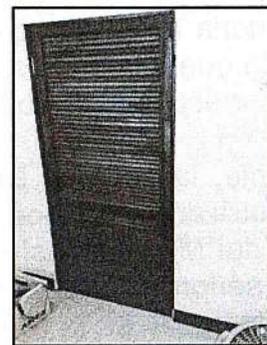
- a. La señorita Bonilla Chaves se dirigió a la caja fuerte (trayendo en lo que interesa el dinero en efectivo; así como, los documentos referentes a la misma) con una de las funcionarias de la Auditoría Interna para proceder a realizar el arqueo de la CA. La caja fuerte en mención, se encuentra ubicada en un espacio físico aledaño a la oficina del Lic. Freddy Bonilla Benavides, quien labora en el DT de la DFC; por lo que, para ir hasta allá se debe atravesar dicha oficina, tal y como se muestra en las siguientes fotografías:

Fotografía N° 1



Oficina del Lic. Freddy Bonilla Benavides, funcionario del DT de la DFC.

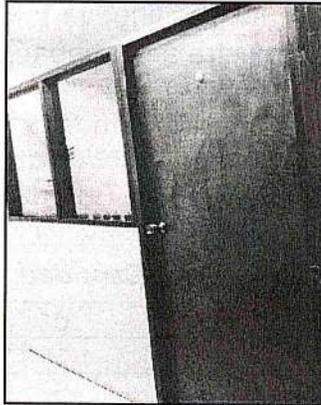
Fotografía N° 2



Espacio físico dentro de la oficina del señor Bonilla Benavides. Nótese que la puerta no posee llavín ni otro elemento de seguridad.

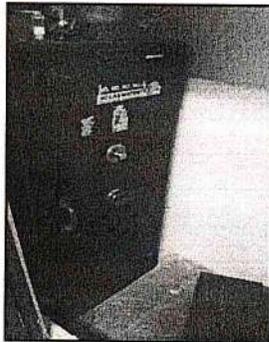
²¹ Véase: <<https://minae.go.cr/acerca-de/direcciones-apoyo/dir-financiera>> [Consulta: 27 de enero del 2020].

Fotografía N° 3



Entrada de la oficina del señor Bonilla Benavides. Nótese que las divisiones de esta oficina no llegan hasta arriba.

Fotografía N° 4



Bóveda donde se encuentra guardada la caja de metal y los documentos.

Fotografía N° 5



Bóveda donde se encuentra guardada la caja de metal y los documentos.

- b. Como se indicó anteriormente, en la bóveda también se encuentran los documentos, entre ellas las facturas donde son resguardadas y protegidas, excepto cuando se está en trámite de reintegro; ya que, debe de sacar éstas de la bóveda para lo correspondiente.
- c. Para la apertura de la bóveda, la misma utiliza una combinación, la cual es de conocimiento del señor Loría Slack y de las señoras Bonilla Chaves y Durán Salazar. Cabe destacar, que la combinación no se puede cambiar de forma periódica, puesto que para realizar dicha acción se requiere de un desembolso de dinero considerable, según así fue señalado por la señorita Bonilla Chaves en el cuestionario ya citado.

- d. Así las cosas, la señorita Bonilla Chaves en presencia de los demás funcionarios presentes procedió al conteo del efectivo (billetes y monedas), obteniendo un total de ₡129.986,00 (ciento veintinueve mil novecientos ochenta y seis colones exactos), tal y como se muestra a continuación:

Cuadro N° 5
Primer Arqueo de Efectivo de la Caja Auxiliar
Departamento de Tesorería de la DFC
 21 de agosto del 2019

	Efectivo	Cantidad	Monto en ₡	Total en ₡
Billetes	De ₡50.000,00	0	0,00	
	De ₡20.000,00	1	20.000,00	
	De ₡10.000,00	0	0,00	
	De ₡ 5.000,00	20	100.000,00	
	De ₡ 2.000,00	3	6.000,00	
	De ₡ 1.000,00	3	3.000,00	
	Total en Billetes:			129.000,00
Monedas	De ₡500,00	0	0,00	
	De ₡100,00	9	900,00	
	De ₡ 50,00	1	50,00	
	De ₡ 25,00	0	0,00	
	De ₡ 10,00	3	30,00	
	De ₡ 5,00	1	5,00	
	De ₡ 2,00	0	0,00	
	De ₡ 1,00	1	1,00	
	Total en Monedas:			986,00
	Total en Efectivo			₡129.986,00

Fuente: Datos recopilados por la Auditoría Interna en el respectivo arqueo.

- e. Con respecto a las facturas, se logró constatar las mismas por un total de ₡20.014,00 (veinte mil catorce colones), siendo éstas:

Cuadro N° 6
Primer Arqueo Facturas de la Caja Auxiliar
Departamento de Tesorería de la DFC
 21 de agosto del 2019

Reserva	Subpartida	Fecha	N° Factura	Casa Comercial	Monto ₡
3300057893	10203	11/03/2019	0010004501 0000000195	Correos de Costa Rica S. A.	3.470,00
3300058635	10999	27/06/2019	33718272	BCR	16.544,00
TOTAL					₡20.014,00

Fuente: Datos recopilados por la Auditoría Interna en el respectivo arqueo.

- f. Nótese de esa manera que en ese arqueo, la suma del efectivo de ¢129.986,00 (ciento veintinueve mil novecientos ochenta y seis colones exactos) sumado a los ¢20.014,00 (veinte mil catorce colones) correspondientes a las facturas, totalizan ¢150.000,00 (ciento cincuenta mil colones exactos), evidenciando con ello que no existieron faltantes ni sobrantes que deban ser reportados, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro N° 7
Primer Arqueo de la Caja Auxiliar
Departamento de Tesorería de la DFC
21 de agosto del 2019

Monto Fijo Autorizado		¢150.000,00
Más:		
1. Total de efectivo contado	¢129.986,00	
2. Facturas	¢ 20.014,00	
Sobrante o Faltante	¢ 0,00	
Sumas Iguales	<u>¢150.000,00</u>	<u>¢150.000,00</u>

Fuente: Datos recopilados por la Auditoría Interna en el respectivo arqueo.

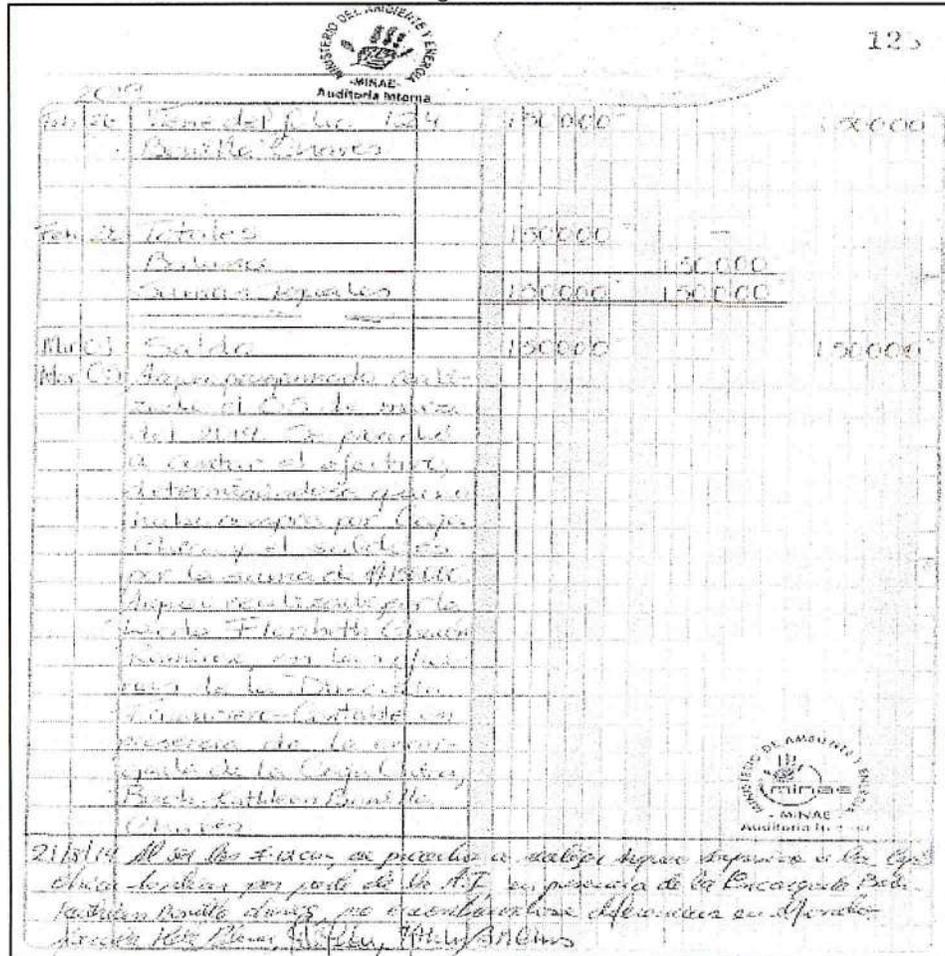
Adicionalmente a este procedimiento citado, se procedió también a revisar el “*Libro de Caja Chica Auxiliar*” que lleva la DFC, siendo éste el de la cuenta corriente N° 84283-1 del Banco Nacional de Costa Rica, el cual fue autorizado por la Auditoría Interna el 11 de diciembre del 2007 mediante Asiento N° 328, Tomo II, el cual consta de 300 folios y se logró corroborar, que las facturas no se anotaron en dicho Libro, (aspecto que sí lo realizaban anteriormente de conformidad a lo registrado en el mismo). Dicha situación llama la atención, en vista de que en ese libro no se está reflejando la realidad de los registros ni el saldo verdadero de la CA; es decir, éste no muestra información razonable ni confiable.

De conformidad con lo anterior, a continuación se muestra una imagen de la última anotación registrada en el Libro que data del 05 de marzo del 2019 (folio N° 125); por su parte, las facturas son del 11 de marzo y del 27 de junio del año 2019, las cuales a esas fechas no habían sido registradas en el libro en mención.

Posteriormente y luego de efectuarse el arqueo respectivo (21 de agosto del 2019) por parte de la Auditoría Interna, se anotó en el libro en mención el arqueo realizado. Nótese de esa manera, que las facturas muestran un atraso aproximadamente de cinco y dos meses, respectivamente.

Así pues, en la siguiente Imagen se muestra el último registro en el libro respectivo, donde consta que no fueron anotadas las facturas y por consiguiente, no señalando el saldo real de la CA a esa fecha.

Imagen N° 3
Folio N° 125 del Libro de la CA
 21 de agosto del 2019



Fecha	Descripción	Debe	Haber
2019	Balance del f. l. 124	150.000	150.000
	Bancos		150.000
	Sumas iguales	150.000	150.000
21/08/19	Saldo	150.000	150.000

21/08/19 Al ser los 4:00 pm, en presencia de todos los señores presentes en la Oficina de la CA, se procedió a la entrega de la CA a la Encargada de la Oficina de la CA, quien se comprometió a mantenerla en custodia y a no permitir el acceso a la misma sin la autorización expresa de la Encargada de la Oficina de la CA. Se firmó el presente documento en la Oficina de la CA, a las 4:00 pm del día 21 de agosto del 2019.

[Firma]
 Encargada de la Oficina de la CA

Fuente: Folio N° 125 del Libro de la CA.

Lo anterior, incumple con lo dispuesto en el artículo 16; el inciso o) del artículo 21 y el artículo 30 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H; así como, con lo señalado en el punto b), los incisos iii. y iv del artículo 15 de la Ley N° 8292 y con las Normas 4.4.1; 4.4.3, 4.4.4; 4.4.5; 4.5.1 y 4.6 de las Normas de Control Interno ya citadas.

Debilidades de control en el acceso a la bóveda:

Adicionalmente y como respaldo fotográfico presentado en este informe, se logró constatar de acuerdo a las fotografías Nos. 1, 2 y 3 anteriores que existe una puerta sin llavín donde se ubica la caja fuerte y que en la oficina donde se ubica la misma las divisiones no llegan hasta el techo.

De forma adicional se logró corroborar, que en la DFC se denota una debilidad de control y un incumplimiento a las Normas 4.3 y 4.3.3 de las Normas de Control Interno, las cuales textualmente establecen lo siguiente:

“4.3 Protección y conservación del patrimonio

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...

4.3.3 Regulaciones y Dispositivos de Seguridad

El Jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, 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, deterioro o uso irregular, así como para prevenir cualquier daño a la integridad física de los funcionarios que deban utilizarlos. (El subrayado no corresponde al original)

Segundo arqueo (20 de setiembre del 2019):

Al igual que en el primer arqueo efectuado, en el segundo también estuvieron presentes los funcionarios Loría Slack, Bonilla Chaves y todos los funcionarios de la Auditoría Interna. Así las cosas, a continuación se detalla paso a paso el proceso seguido para realizar el segundo arqueo de cita, siendo éste:

- a. Estando presente el señor Loría Slack, y la señorita Bonilla Chaves se les informó en acto presencial por parte de la Auditoría Interna, que se iba a realizar el arqueo de CA. Así pues, la señorita Bonilla Chaves manifestó que estaba ingresando de la incapacidad por cirugía oftalmológica y que aún no se había efectuado la devolución formal de la CA; ya que, en su ausencia la señora Durán Salazar, Analista de ese Departamento, era la suplente de la primera; no obstante, la suplente no se encontraba en su Oficina porque andaba desayunando.
- b. Así las cosas, una funcionaria de la Auditoría Interna acompañó al señor Loría Slack a la caja fuerte por el efectivo y los documentos respectivos. Cabe destacar, que el efectivo y las facturas no se encontraban resguardados en forma conjunta; ya que, el dinero estaba en la bóveda con algunas facturas y una solicitud de pedido de compra; sin embargo, otras dos (02) facturas se encontraban en la papelera en la oficina donde labora la señorita Bonilla Chaves siendo éstas, las correspondientes a Correos de Costa Rica y Banco de Costa Rica. Así pues, se denota de esa manera, que el efectivo y los documentos que respaldan los desembolsos y que en su conjunto conforman la totalidad de la CA

por ¢150.000,00 (ciento cincuenta mil colones exactos) no se encontraban juntos sino de forma separada en diferentes oficinas.

- c. Se logró detectar que en la documentación de respaldo fue omisa la impresión de una factura, la cual se solicitó por parte de la Auditoría Interna que se imprimiera la misma, aspecto que se procedió a realizar en ese mismo acto por parte del señor Loría Slack, siendo ésta la factura No. 00100001010000002206 de la Casa Comercial Corporación Figueroa y Asociados, por un monto de ¢17.000,00 (diecisiete mil colones exactos); es decir, los documentos estaban incompletos.

Lo anterior, incumple con la Norma 5.4 de las Normas de Control Interno y además con lo estipulado en los pasos 2, 3, 4 y 5 del apartado denominado "IV. Administración Caja Auxiliar en Efectivo" del Manual de Procedimientos, que textualmente disponen lo siguiente:

Normas de Control Interno:

"5.4 Gestión documental

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales."

Manual de Procedimientos:

"IV. Administración Caja Auxiliar en Efectivo.

La administración Caja Auxiliar en efectivo se desarrollará de conformidad con las siguientes actividades, pasos, procedimientos, responsables y control...

Paso 2. La ECCH será la responsable de la Caja Auxiliar en efectivo, será garante de...

2.4. Custodia de los cheques y de los respectivos comprobantes...

Paso 3. La DDFC/SDFC/JDT deberá garantizar la custodia, el buen uso de los recursos y el registro de datos necesarios para disponer de información confiable y oportuna, se deberá contar con un sistema de archivo que permita la fácil localización de documentos.

Paso 4. La ECCH mantendrá a disposición de la TN y de otras instancias de control para posibles revisiones:

4.3. Los documentos de respaldo de operaciones de caja chica...

Paso 5. La ECCH tendrá en todo momento la suma total asignada para la caja chica, representada por efectivo en caja o bancos y los documentos que respaldan las operaciones..." (El subrayado no corresponde al original)

- d. El arqueo en mención se realizó al señor Loría Slack, procediendo ese funcionario a realizar el conteo del efectivo frente al personal de la Auditoría Interna, obteniendo un total de ¢87.931,00 (ochenta y siete mil novecientos treinta y un colones exactos), tal y como se muestra a continuación:

Cuadro N° 8
Segundo Arqueo de Efectivo de la Caja Auxiliar
Departamento de Tesorería de la DFC
 20 de setiembre del 2019

	Efectivo	Cantidad	Monto en ¢	Total en ¢
Billetes	De ¢50.000,00	0	0,00	
	De ¢20.000,00	1	20.000,00	
	De ¢10.000,00	0	0,00	
	De ¢ 5.000,00	13	65.000,00	
	De ¢ 2.000,00	0	0,00	
	De ¢ 1.000,00	2	2.000,00	
	Total en Billetes:			87.000,00
Monedas	De ¢500,00	0	0,00	
	De ¢100,00	9	900,00	
	De ¢ 50,00	0	0,00	
	De ¢ 25,00	0	0,00	
	De ¢ 10,00	3	30,00	
	De ¢ 5,00	0	0,00	
	De ¢ 2,00	0	0,00	
	De ¢ 1,00	1	1,00	
	Total en Monedas:			931,00
	Total en Efectivo			¢87.931,00

Fuente: Datos recopilados por la Auditoría Interna en el respectivo arqueo.

- e. Con respecto a las facturas, se logró constatar las mismas por un total de ¢46.014,00 (cuarenta y seis mil catorce colones exactos), siendo éstas:

Cuadro N° 9
Segundo Arqueo Facturas de la Caja Auxiliar
 20 de setiembre del 2019

<i>Reserva</i>	<i>Subpartida</i>	<i>Fecha</i>	<i>N° Factura</i>	<i>Casa Comercial</i>	<i>Monto ¢</i>
3300057893	10203	11/03/2019	0010004501 0000000195 (*)	Correos de Costa Rica S. A.	3.470,00
3300058635	10999	27/06/2019	33718272 (*)	BCR	16.544,00
3300058950	29901	13/09/2019	0010000101 0000002194	Corporación Figueroa y Asoc.	9.000,00
3300058950	29901	17/09/2019	0010000101 0000002206	Corporación Figueroa y Asoc.	17.000,00
TOTAL					¢46.014,00

Fuente: Datos recopilados por la Auditoría Interna en el respectivo arqueo.

Nota (*): Estas dos (02) facturas son las mismas que aparecen en el primer arqueo del 21 de agosto del 2019.

Cabe mencionar, que las facturas señaladas en el cuadro anterior, al igual que las facturas del primer arqueo tampoco fueron incluidas en el Libro de la CA que lleva la DFC excepto la de Correos de Costa Rica por un monto de ¢15.344,00 misma que fue registrada hasta el 21 de agosto del 2019 cuando lo correcto fue anotar ésta el 11 de marzo del 2019 (nótese un retraso en el registro de esta factura por espacio aproximadamente de cinco meses), incumpliendo de esa manera, con la normativa arriba señalada, siendo ésta lo indicado en el punto b), los incisos iii. y iv. del artículo 15 de la Ley N° 8292 y las Normas 4.4.1 y 4.4.3 de las Normas de Control Interno; lo que se corrobora que es reiterativo por la DFC no registrar en dicho Libro las facturas por concepto de la CA, lo cual no es procedente.

Durante el período de estudio se lograron detectar algunas inconsistencias en el Libro Contable, como por ejemplo, en el folio 119, el registro correspondiente al 16 de octubre del 2018 con respecto al saldo que viene del folio anterior (118) se presentó erróneamente, ya que se trasladó un monto diferente en la columna de "Debe", lo cual no es procedente.

- f. Documentos de dinero en tránsito que son utilizados por la DFC para esos efectos: Se logró constatar que en el segundo arqueo en mención, existía un documento denominado "Solicitud Pedido de Compra por Fondo Fijo-Caja Chica", el cual fue utilizado como un "vale provisional" para dinero en tránsito por un monto de ¢16.000,00 (dieciséis mil colones exactos) otorgado al señor Marín Gómez y en el cual consta su firma. Así la cosas, tomando en consideración que tanto el Manual de Procedimientos y el Decreto Ejecutivo N° 32874-H son omisos en señalar la figura de "Vale", la DFC a su discrecionalidad se encuentra utilizando ese formulario como si se tratara de un "vale".

- g. Durante el arqueo a la CA, se logró verificar que existía un faltante de -¢55,00 (cincuenta y cinco colones), el cual el señor Loria Slack procedió a reponer ese dinero en el acto. Al respecto, es importante destacar lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H, que expresa que el monto de la CA debe estar en todo momento por la suma total asignada, tal y como se cita a continuación:

"Artículo 32.-Montos asignados. Todos los fondos de dinero establecidos al amparo de este Reglamento operarán por medio del sistema de fondo fijo, lo que implica que el encargado del fondo tendrá en todo momento la suma total asignada, representada por efectivo en caja o bancos y los documentos que respaldan las operaciones." (El subrayado no corresponde al original)

Además, se evidencia con ello una debilidad en los controles internos para mantener la totalidad del fondo en todo momento por el monto exacto, pues no son implementadas en dicho Departamento, pues aunque se trate de un monto de poca relevancia cuantitativa, se deben efectuar constantemente revisiones periódicas para que el monto en mención siempre se mantenga exacto; es decir, en ¢150.000,00 (ciento cincuenta y mil colones exactos) respaldados en efectivo y facturas, entre otros.

- h. De lo señalado en el punto anterior con relación al faltante de cita, la Auditoría Interna consignó en el Libro de la CA, el resultado del arqueo realizado por parte de ésta con las firmas respectivas.
- i. De conformidad con lo anteriormente señalado, el arqueo en mención, mostró el siguiente resultado:

Cuadro N° 10
Segundo Arqueo de la Caja Auxiliar
Departamento de Tesorería de la DFC
 20 de setiembre del 2019

Monto Fijo Autorizado		¢150.000,00
Más:		
1. Total de efectivo contado	¢ 87.931,00	
2. Facturas	¢ 46.014,00	
3. Vale Provisional	¢ 16.000,00	
4. Faltante	¢ 55,00	
Sumas Iguales	¢150.000,00	¢150.000,00

Fuente: Datos recopilados por la Auditoría Interna en el respectivo arqueo.

Con respecto a lo señalado en el punto 3 del cuadro anterior denominado como “Vale Provisional”, aunque dicha figura no existe ni en el Decreto Ejecutivo N° 32874-H ni en el Manual de Procedimientos; el mismo se incluyó como recursos en tránsito (concepto que sí lo contempla dicho Manual). Cabe destacar, que en el arqueo realizado existen dineros en tránsito por ₡16.000.00 (dieciséis mil colones exactos), los cuales en el DT y por ende, como respaldo de dicha salida de dinero fue utilizado un formulario denominado “Solicitud Pedido de Compra por Fondo Fijo-Caja Chica” donde consta la firma y el monto del funcionario a quien se le entregó el dinero.

Cabe señalar, que a lo interno del DT sí existe un formulario denominado “Control de efectivo en tránsito caja chica auxiliar en efectivo” (obsérvese el anexo N° 9 del Manual de Procedimientos en el apartado de “Formulario e Instructivo”); sin embargo, el mismo no es utilizado como constancia de la salida de dinero de la CA que es entregado al servidor para que adquiera el bien que necesita y de esa manera, justificar la ausencia de ese monto extraído.

Aunado a lo anterior, a pesar de que no existe la figura del “vale provisional” es importante hacer mención de que de conformidad con el cuestionario denominado “Evaluación del Control Interno Caja Chica Auxiliar”, el cual fue aplicado por la Auditoría Interna a la señorita Bonilla Chaves, dicha servidora manifestó que sí se utilizan los “Formularios Vales Provisionales de Efectivo”, es decir dicha nomenclatura es utilizada por dicha funcionaria a pesar de que la norma no la contempla.

Así pues, la servidora en mención señaló en lo que interesa lo siguiente:

- i. Para el recibo o entrega de efectivo son escritos de forma digital, se expresan las cantidades en números y letras y se firman los mismos.
 - ii. No son prenumerados.
 - iii. Se verifica que se encuentren completos.
 - iv. Se le consultó que por cuanto tiempo mantiene en su poder los vales en forma digital, señalado la servidora que los vales impresos deben ser cancelados dentro de los cinco (05) días siguientes.
 - v. Se utiliza el vale y ningún otro método.
 - vi. Los vales se encuentran resguardados en la caja metálica de la caja fuerte.
- j. Al finalizar el arqueo realizado por esta Auditoría Interna, se le solicitó a la señorita Bonilla Chaves que procediera a firmar el formulario denominado “Arqueo de Caja Chica Auxiliar” respectivo, sin embargo, la misma se negó a firmar, señalando así que no se podía brincar el procedimiento; ya que, para ejercer nuevamente su función como ECC se debía ejecutar el arqueo respectivo; sin embargo, al ser las 7:50 horas (hora en la que efectuó el arqueo) del día 20 de setiembre del 2019, ya la señorita Bonilla Chaves se encontraba en

el ejercicio de sus funciones, las cuales iniciaban a las 7:00 a.m.; no obstante, en ese momento y luego de casi una (01) hora de haber ingresado a laborar aún no se había efectuado el arqueo ni el traspaso de la CA por parte de la suplente a la titular.

Al respecto, el procedimiento descrito por la señorita Bonilla Chaves en el párrafo anterior, se logró verificar que el mismo no está contemplado en el Manual de Procedimientos, únicamente lo que se señala en las Actas de Apertura de la CA arriba citadas, es que en caso de ausencia de esa funcionaria, la custodia y manejo de ésta se encomienda a la señora Durán Salazar; por lo tanto, lo manifestado por dicha servidora no se encuentra normado.

Aunado a lo anterior, al realizar un análisis al Libro contable de la CA que lleva la DFC, se logró corroborar que no consta evidencia de que dicho arqueo preliminar se haya efectuado; ya que, no se anotó en dicho Libro el mismo, incumpliendo así lo señalado en la recomendación N° 5 girada por la Auditoría Interna a la DFC mediante oficio AI-149-2015 arriba citado, que textualmente indicó lo siguiente:

“...5. Es conveniente que cuando el servidor encargado de realizar las anotaciones en el libro en mención se deba ausentar de sus labores (ya sea por incapacidad, licencias, permisos, vacaciones u otros), se consigne dicha situación en el libro que se encuentra bajo su cuidado, de manera que se puedan establecer a futuro las posibles responsabilidades que sobre dicho funcionario pueda recaer o bien sobre el servidor sustituto, delimitándose así una prudente y debida determinación de obligaciones, tal y como lo ordena la Norma 2.5.1 “Delegación de funciones” del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) citado. Asimismo, es necesario que se realice una revisión al libro antes de que el encargado original del manejo del mismo se ausente y también se realice otra revisión, luego que éste regrese, de manera que se constate que fue entregado éste libre de cualquier irregularidad; a su vez, se debe dejar constancia por escrito en el libro respectivo de dichas actuaciones.” El subrayado no corresponde al original)

2.9 Arqueos de CA realizados por la DFC

De acuerdo al cuestionario de evaluación a la CA efectuado a la señorita Bonilla Chaves, manifestó que se ejecutan dos tipos de arqueos de forma mensual, uno de ellos programado y el otro sorpresivo, los cuales son realizados por la señora Chacón Ramírez en su rol de Jefe del Departamento de Contabilidad.

De forma adicional, se logró corroborar que en algunas ocasiones se deja constancia en el Libro de la CA de los arqueos realizados y en otras no.

Arqueos mensuales anotados en el libro auxiliar de caja chica por el JDT.

Como se indicó anteriormente la CA quedó debidamente constituida por un monto de ¢150.000,00 (ciento cincuenta mil colones exactos) a partir del 28 de febrero del 2018, según la respectiva acta de apertura.

Por otra parte y en concordancia con el artículo 33 del Decreto N° 32874-H ya citado, el responsable del FFCC se encuentra en la obligación de realizar un programa de revisiones, conciliaciones bancarias y arqueos internos. Además, el inciso a) del mismo artículo en mención, señala que se debe remitir a la TN del Ministerio de Hacienda en el mes de diciembre de cada año, el programa de arqueos del año siguiente, tal y como se cita a continuación:

*“Artículo 33.-**Informes de arqueos.** El responsable del Fondo Fijo-Caja Chica, en consideración de las particularidades institucionales realizará un programa de revisiones, conciliaciones bancarias, arqueos internos, para el fondo fijo-caja chica y las cajas auxiliares autorizadas. Al efecto remitirá a la Tesorería Nacional la siguiente información:*

a) Programa de arqueos del año siguiente, el cual deberá ser entregado a la Tesorería Nacional en el mes de diciembre de cada año...” (El subrayado no corresponde al original)

De esa manera, mediante oficio AI-004-2020 ya citado, la Auditoría Interna le solicitó a la señora Padilla Duarte que remitiera copia de los oficios que se enviaron a la TN en su oportunidad, con respecto a la programación de los arqueos mensuales del FFCC para los años 2018 y 2019, ya que el artículo 33 del Decreto Ejecutivo citado señala dicha obligación. Además, se le requirió que informara de que en caso de que existiera una orden en contrario al cumplimiento de la normativa antes señalada, enviara una copia de la misma, ya que esta Dependencia Fiscalizadora no encontró evidencia en el DT de dicha documentación.

Como respuesta, mediante oficio DFC-0024-2020 del 20 de enero del 2020 esa funcionaria manifestó en lo que interesa lo siguiente: *“...El Departamento de Tesorería...no remitió la programación de los arqueos de la Caja Chica en efectivo, asumiendo que esto ya nó era necesario. Sin embargo, se continuaron programando y realizando por parte de la Dirección Financiera...(Adjunta documentos relacionados con dicha programación)...” (El subrayado y destacado no corresponden al original)*

Al respecto, se analizó dicho oficio, así como la documentación remitida por la señora Padilla Duarte y se logró corroborar que mediante correo electrónico del 25 de noviembre del 2019 el señor Loría Slack le remitió al señor Zeledón Rivera los oficios DFC-0035-2019 del 21 de enero del 2019 y DFC-0870-2017 del 18 de diciembre del 2017, señalándole los arqueos programados correspondientes a los años 2018 y 2019. Cabe señalar, que ambos oficios fueron firmados por la Directora de la DFC y enviados a los señores Loría Slack y Chacón Ramírez, con copia a la señora Alvarado Calderón.

Además, es importante resaltar en torno a dichos oficios lo siguiente:

- El oficio DFC-0035-2019 (que contempla la programación de arqueos del año 2019) no fue remitido al Ministerio de Hacienda ni tampoco fue confeccionado en el mes de diciembre.
- El oficio DFC-0870-2017 (que contempla la programación de arqueos del año 2018) no fue remitido al Ministerio de Hacienda pero sí fue confeccionado en el mes de diciembre.

Nótese así que la DFC con dichas acciones incumplió con lo ordenado en el inciso a) del artículo 33 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H ya citado. Cabe destacar, que la programación de los arqueos del año 2019 fue remitido por parte del señor Loría Slack al señor Zeledón Rivera hasta el 25 de noviembre del 2019 mediante oficio DFC-0716-2019. Adicionalmente, el primero le remitió un correo electrónico al segundo ese mismo día, en donde señaló que “...adjunto programación de arqueos del 2019.”

Constatación de la Auditoría Interna de los arqueos programados y sorpresivos para el año 2018 y los hallazgos detectados.

Así las cosas, se procedió a verificar los arqueos programados señalados por la Directora de la DFC para los años 2018 y 2019 indicados en los oficios arriba manifestados, así como también el formulario denominado “Arqueo de Caja Chica/Caja Chica Auxiliar en efectivo” (que se utiliza para los arqueos programados y sorpresivos), cuyos resultados son anotados en el Libro Contable de la CA.

Es importante destacar que en dichos formularios, la estructura utilizada incluye los siguientes componentes: efectivo en la CA (monedas y billetes), documentos en trámite (facturas), diferencias (faltantes o sobrantes), firmas tanto del JDC de la DFC como de la ECC; asimismo, se adjunta el desglose de las facturas para el reintegro de la CA con las firmas de las mismas funcionarias.

Por otra parte, es relevante indicar que de acuerdo al punto denominado “x. Arqueo Caja Chica en efectivo” (página 44, paso 9) del Manual de Procedimientos, se señala que dicho formulario debe firmarlo también un testigo.

Al revisar la documentación de los arqueos realizados por la DFC, se logró corroborar la omisión de la firma del “testigo” e incluso ni siquiera el formulario (Anexo N° 8 del Manual de Procedimientos, página 88) contempla un espacio para la firma de éste. Cabe señalar, que a pesar de que el Manual cuenta con el visto bueno de la TN, se presentan algunas inconsistencias con respecto a lo ejecutado en la práctica por parte de la DFC, lo cual no es procedente.

A continuación, se presentan los arqueos programados realizados por la DFC durante el año 2018, siendo éstos:

Cuadro N° 11
Cotejo de Registros de Arqueos Programados
 Del 01 de enero del 2018 al 31 de diciembre del 2018

Según oficio	Según Formulario	Según Libro
30/01/2018	-----	-----
24/02/2018	-----	-----
28/03/2018	20/03/2018	20/03/2018
28/04/2018	27/04/2018	27/04/2018
26/05/2018	22/05/2018	22/05/2018
22/06/2018	12/06/2018	12/06/2018 ¹
19/07/2018	24/07/2018	24/07/2018 ¹
24/08/2018	13/08/2018 ²	-----
-----	14/08/2018	14/08/2018 ¹
26/09/2018	28/09/2018	28/09/2018 ¹
19/10/2018	05/10/2018	05/10/2018
24/11/2018	27/11/2018	27/11/2018
12/12/2018	-----	-----

Fuente: Documentación suministrada por la DFC a la Auditoría Interna.

Notas:

¹ Anotados en Libro como arqueos sorpresivos, siendo lo correcto arqueos programados.

² Este arqueo no fue registrado en el Libro.

Como se puede observar, los arqueos programados para el 2018 por la Directora de la DFC en su oficio, se logró corroborar ciertas inconsistencias, siendo éstas:

- a) Que el cronograma de las fechas indicadas en el oficio por la señora Padilla Duarte, ninguno de los arqueos fueron cumplidos en la realidad; ya que, los que efectivamente se realizaron se elaboraron en distintas fechas.
- b) Que no se realizaron los arqueos programados para los meses de enero, febrero y diciembre, tal y como así se dispuso en el oficio arriba citado girado por la Directora de la DFC; incumpliendo por lo tanto, lo señalado en el oficio mención. Cabe señalar, que para el mes de agosto se realizó por parte de esa Dirección otro arqueo no incluido en los programados a iniciativa de éstos, lo cual desde el punto de vista de control interno es correcto; no obstante, éste no fue registrado en el libro contable.
- c) Únicamente cinco (05) arqueos programados realizados por la DFC fueron anotados como arqueos sorpresivos, siendo lo correcto arqueos programados, lo cual denota falta de cuidado.

- d) El arqueo realizado el 13 de agosto, no fue registrado en el Libro contable, aspecto que sí fue realizado en los demás arqueos programados.
- e) Se logró verificar que dichos formularios estandarizados (efectuados de manera digital) utilizados por la DFC para efectuar los arqueos programados y los sorpresivos, no están identificados con un número consecutivo, lo cual incumple con lo señalado en el inciso i) del artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H, el cual textualmente ordena lo siguiente:

“Artículo 21.-Requisitos para compras, pago de viáticos y transporte y gastos de representación sujetos a liquidación. En atención a las erogaciones autorizadas por el Fondo Fijo-Caja Chica, tanto para compras como para viáticos y transportes al interior y al exterior del País los funcionarios responsables y autorizados dependiendo de las particularidades institucionales, deberán observar los siguientes requisitos, sin perjuicio de otros establecidos en la normativa vigente sobre la materia...

- i) En el caso del uso y registro de formularios estandarizados y prenumerados, si son generados por un sistema informático, éste deberá asignar un número consecutivo que los identifique individual y específicamente. (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Por otra parte, se logró corroborar que la DFC a través del año 2018, efectuó varios arqueos sorpresivos, los cuales se realizaron en los formularios antes indicados, mostrando los siguientes resultados:

Cuadro N° 12
Cotejo de Registros de Arqueos Sorpresivos
 Del 01 de enero del 2018 al 31 de diciembre del 2018

Según Formulario	Según Libro
-----	-----
-----	-----
21/03/2018	21/03/2018
17/04/2018	17/04/2018
09/05/2018	09/05/2018
26/06/2018	26/06/2018
06/07/2018	06/07/2018
28/08/2018	28/08/2018
-----	10/09/2018 ¹
29/10/2018	29/10/2018
12/11/2018	12/11/2018
-----	-----

Fuente: Documentación suministrada por la DFC a la Auditoría Interna.

Nota:

¹ No realizado por medio del Formulario sino únicamente registrado en el Libro.

Como se puede observar en el cuadro anterior, los arqueos sorpresivos fueron registrados en el Libro contable en el mismo día que se realizaron éstos; sin embargo, el arqueo sorpresivo del mes de setiembre se efectuó únicamente en dicho Libro y no fue elaborado en el formulario respectivo como sí fue realizado en los meses anteriores, lográndose corroborar que no se dio uniformidad por parte de la DFC, incumpliendo así lo señalado en la Norma 4.4.2 de las Normas de Control Interno, la cual textualmente dispone lo siguiente:

"4.4.2 Formularios uniformes

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios." (El subrayado no corresponde al original)

Constatación de la Auditoría Interna de los arqueos programados y sorpresivos para el año 2019 y los hallazgos detectados.

Por otra parte, se muestra en el siguiente cuadro los arqueos programados que corresponden al período del 01 de enero al 30 de junio del año 2019.

Cuadro N° 13
Cotejo de Registros de Arqueos Programados
 Del 01 de enero del 2019 al 30 de junio del 2019

Según oficio	Según Formulario	Según Libro
28/01/2019	28/01/2019	28/01/2019
26/02/2019	26/02/2019	26/02/2019
05/03/2019	05/03/2019	05/03/2019
24/04/2019	24/04/2019	----- ¹
28/05/2019	28/05/2019	----- ¹
04/06/2019	04/06/2019	----- ¹

Fuente: Documentación suministrada por la DFC a la Auditoría Interna.

Nota:

¹ Estos arqueos programados no fueron anotados en el Libro.

Como se puede observar, la DFC realizó los arqueos programados para los meses de abril, mayo y junio, mismos que no fueron registrados en el Libro contable.

Aunado a lo anterior, a continuación se presentan los arqueos sorpresivos que realizó la DFC en el período comprendido del 01 de enero al 30 de junio del 2019.

Cuadro N° 14
Cotejo de Registros de Arqueos Sorpresivos
Del 01 de enero del 2019 al 30 de junio del 2019

Según Formulario	Según Libro
31/01/2019	31/01/2019
12/02/2019	12/02/2019
25/03/2019	----- ¹
09/04/2019	----- ¹
13/05/2019	----- ¹
19/06/2019	----- ¹

Fuente: Documentación suministrada por la DFC a la Auditoría Interna.

Nota:

¹ Arqueos sorpresivos efectuados en el formulario y no registrados en el Libro Contable.

Como se puede apreciar los arqueos sorpresivos efectuados en los formularios respectivos y que corresponden a los meses de marzo, abril, mayo y junio del 2019 no fueron registrados en el Libro contable.

A su vez, el 21 de agosto del 2019, se anotó en dicho Libro un arqueo sorpresivo realizado el "25 de febrero del 2018" (folio 126) indicando al final de ese folio lo que se transcribe a continuación: "Véase correctamente fecha de arqueo 25 de marzo del 2018"; es decir, que se mantuvo el mismo error al indicar el año 2018 siendo lo correcto el año 2019. La anterior irregularidad, se muestra en el folio N° 126 de dicho Libro, tal y como se señala a continuación:

Imagen N° 4
Folio N° 126 del Libro de la CA
20 de setiembre del 2019

Fuente: Folio N° 126 del Libro de la CA.

Además de lo anterior, en dicha imagen se logró corroborar que en el Libro de cita, la DFC tenía la práctica de trasladar alguna información contenida en los formularios de los arqueos programados y sorpresivos en éste, en donde para el año 2018 se incluían las firmas de la JDC y de la ECC; sin embargo, para el año 2019 se omitieron las firmas de ambas funcionarias, lográndose apreciar que la DFC no es uniforme en sus registros.

Adicionalmente, se comprobó en el Libro en mención que en los arqueos tanto programados como sorpresivos omitieron indicar si se dieron faltantes o sobrantes.

2.10 Utilización de la Web Banking por orden del Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda mediante la Minuta TN-UFIS-MIN-006-2018 del 29 de octubre del 2018, elaborada en la reunión celebrada entre personeros de la TN y de la DFC referente al "Seguimiento a Incorporación de las cuentas corrientes bancarias pertenecientes a las Cajas Chicas ministeriales a las cuentas presupuestarias de la

Web Banking (Tesoro Digital)”; se acordó en la misma dar inicio a un Plan Piloto, el cual empezaría a regir a partir del 01 de noviembre del 2018.

Este Plan consistía en trabajar la CA mediante la Web Banking del Ministerio de Hacienda, en lugar de ejecutar dicha labor a través de las cuentas comerciales utilizadas hasta esa fecha.

Lo anterior, con el propósito de aumentar la eficacia y la eficiencia en la operación diaria de la CA y además, de ahorrar en los costos por concepto de pago de comisiones bancarias mediante la apertura de cuentas presupuestarias de la CCU para uso de la CA.

En la reunión de cita estuvieron presentes el Lic. Rodrigo Zeledón Rivera, Coordinador de la Unidad de Control de Ingresos, la Licda. Karen Tasies Coto, Coordinadora de la Unidad de Pagos Diversos, la Licda. Karla María Delgado Espinoza, Coordinadora de la Unidad de Fiscalización y el señor Zeledón Rivera, todos funcionarios de la TN; así como también participaron la señora Padilla Duarte, la señorita Alvarado Calderón, el señor Loría Slack, la señorita Bonilla Chaves y la Licda. Ana María González Quesada, Jefe del Departamento de Presupuesto y Finanzas de la DFC.

En la reunión antes mencionada, se destacó la importancia de dicho plan, señalando en lo que interesa lo siguiente:

- a) Que el costo del servicio denominado “Compensación de Créditos Directos (CCD)” de la Web Banking es de ¢80,00 por transacción, tarifa mucho menor que las comisiones que cobra un banco comercial, la cual ronda los USD\$2,00 cada una.
- b) Que es importante tomar en cuenta que la Web Banking puede utilizarse en un horario de 9:30 a.m. a 3:30 p.m., lo cual no interfiere con la operativa realizada hasta el momento, ya que coincide con un rango aproximado al del horario laboral del MINAE.
- c) Que la administración de las cuenta auxiliar en el Tesoro Digital que forman parte del FFCC, las mismas deben enlazarse con la cuenta madre y generar algunas otras cuentas o subcuentas presupuestarias para iniciar con la operativa de las mismas. Si la cuenta auxiliar es en efectivo, no habría ninguna afectación.
- d) Que en cuanto al sistema contable no hay cambios, puesto que se continúa a través del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), añadiendo la posibilidad de visualizar y entrelazar los movimientos con el Sistema de Control Contable de Fondos (SCCF), ambos del MH.

Así las cosas, en la supracitada reunión se tomaron los acuerdos que se transcriben a continuación:

- “ ...
- ✓ *Abrir la cuenta presupuestaria para el uso de la Web Banking, para los Fondos de Caja Chica de dicho Ministerio.*
 - ✓ *Solicitar los perfiles en la Web Banking-Tesoro Digital respectivos.*
 - ✓ *De ser necesario solicitar a la Unidad de Pagos Diversos, una capacitación en esta temática.*
 - ✓ *Realizar de ser imperioso las pruebas que se estimen pertinentes.*
 - ✓ *Cumplir a cabalidad las Reglas de Negocio establecido para el uso de las cuentas presupuestarias y el convenio de uso de la Web Banking-Tesoro Digital.”*

Cabe señalar que todo lo relacionado a este Plan Piloto tuvo su sustento jurídico en una serie de normativa, la cual fue así indicada por el señor Zeledón Rivera mediante correo electrónico del 18 de octubre del 2019 y entre la más relevante se indica la que a continuación se expresa:

- ✓ *La Constitución Política de la República de Costa Rica, establece que la Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales, tal y como específicamente lo dispone en el artículo 185 de dicho cuerpo normativo.*
- ✓ *En cuanto a los artículos 1, 10, 43 y 66 de la Ley N° 8131, y los artículos 82, 86 y 95 de su Reglamento, se indica en lo que interesa, lo que a continuación se transcribe:*

Ley N° 8131:

“Artículo 1- Ámbito de aplicación

La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

- a- La administración central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias...*

Artículo 10 - Medios de Pago

Los entes y órganos del sector público definirán los medios de pago que podrán utilizarse en procura de la mayor conveniencia para las finanzas públicas. Atendiendo los principios de eficiencia y seguridad, podrán establecer que para determinados pagos se utilice un medio único e implementar los mecanismos y las condiciones para captar y recibir los recursos.

A la vez, los obligados tendrán el derecho de que el cajero general o el cajero auxiliar reciba el pago con la sola condición de que, en el comprobante utilizado, quede constancia de la información requerida para identificar tanto la causa de la obligación como al obligado...

Artículo 43 - Ejecución de transferencias presupuestarias

Los recursos que se asignen como transferencias presupuestarias, tanto a favor de sujetos de derecho público como de derecho privado, se mantendrán en la Caja Única del Estado y serán girados a sus destinatarios conforme a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda, con base en la programación que le presenten los respectivos destinatarios y la disponibilidad de recursos del Estado...

Artículo 66 - Caja Única

Todos los ingresos que perciba el Gobierno de la República entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda..." (El subrayado no corresponde al original)

Reglamento a la Ley N° 8131:

"Artículo 82 - Control y Fiscalización

Corresponde a la Tesorería Nacional velar por el correcto cumplimiento de las operaciones que directa o indirectamente se relacionen con los procesos de percepción de las rentas, cualquiera que sea su fuente, así como de los pagos y transferencias que se realicen con cargo a ellas.

Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá solicitar información económica, financiera y cualquier otra pertinente de los presupuestos a los entes u órganos componentes del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, los que estarán obligados a brindarla, de conformidad con lo señalado en el artículo 57 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131...

Artículo 86 - Cajas Chicas y otros Fondos autorizados por Ley

La Tesorería Nacional emitirá la normativa y los procedimientos específicos para regular la operación de los Fondos de Caja Chica y otros que la legislación autorice, dentro del marco de respeto al principio de caja única...

Artículo 95 - Medios de pago.

La forma genérica de realizar pagos a través de caja única es la transferencia electrónica a las cuentas de los beneficiarios. Este medio se usará indistintamente para realizar pagos a favor de acreedores del Estado, sean personas jurídicas o físicas, beneficiarios de transferencias y entidades públicas o privadas beneficiarios de pagos por cualquier concepto."

Además de la anterior normativa, se cita el Decreto Ejecutivo N° 33950-H²² denominado “Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado” y el Decreto Ejecutivo N° 32874-H.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda, elaboró una serie de Guías de Usuario y en las mismas, se orientó a éstos paso a paso sobre los procesos que se realizan a través de la Web Banking, y dicho detalle se respalda con diversas capturas de pantalla para una mejor orientación.

Actualmente, la utilización de la Web Banking dejó de ser un plan piloto, en vista de que el Ministerio de Hacienda emitió una Directriz en donde se obliga a las Instituciones del Sector Público a utilizar esta herramienta en sus Instituciones; por lo tanto, la TN emitió la Directriz DIR-TN-001-2020 del 03 de febrero del 2020, la cual fue remitida por la Licda. Martha Cubillo Jiménez de esa Oficina Hacendaria a los Directores Administrativos Financieros, a los Oficiales Mayores, a los Jefes de las Unidades Financieras de los Ministerios, entre otros, en donde emitió los “*Lineamientos generales para la utilización de la Web Banking del Ministerio de Hacienda para pagos con recursos del Fondo de Caja Chica*”, estipulando en lo que interesa lo siguiente:

“...Considerandos:

1. Que, como parte del proceso de modernización de la Administración Financiera de la República, se pretende mejorar los procesos internos de control, gestión y registro contable de la ejecución presupuestaria, así como contratación administrativa y pago de obligaciones.
2. Que la Contraloría General de la República en el Informe denominado “La Caja Única del Estado y el manejo eficiente de los recursos de la Liquidez del Sector Público” con fecha de diciembre 2019, indica la importancia de valorar la conveniencia y razonabilidad de profundizar la centralización de fondos que se encuentran en cuentas bancarias de tal manera se logren optimizar estos recursos y concentrarlos en el Fondo General del Gobierno.
3. Que mediante la Directriz No 054-MP, se establece la modernización de los mecanismos de Cobro y Pago en las Instituciones del Sector Público, la cual impulsa el uso de medios electrónicos y la eliminación de otras formas de pago como efectivo.
4. Que el país se encuentra en una coyuntura de cambio y mejora en la cual se hace necesario ajustarse a medios de pagos que brinden los mecanismos de maximización de los recursos así como un mayor control a los denominados Fondos de Caja Chica autorizados a la Administración Central, sus dependencias y órganos auxiliares...se giran los siguientes lineamientos para la incorporación de estos recursos a la Web Banking del Ministerio de Hacienda:

²² Publicado en La Gaceta N°172 del 07de setiembre del 2007.

Por tanto

Se emite la siguiente Directriz denominada:

Lineamientos generales para la utilización de la Web Banking del Ministerio de Hacienda para pagos con recursos del Fondo de Caja Chica.

Los Fondos de Cajas Chicas autorizados por la Tesorería Nacional deberán ser trasladados a cuentas de Tesorería, utilizando la Web Banking del Ministerio de Hacienda para su operación pagos y cobros, con fecha límite del 30 de marzo del 2020.

Para realizar el traslado de los recursos del Fondo de Caja Chica a la Web Banking del Ministerio de Hacienda, se debe cumplir con lo siguiente:

a) Apertura de cuenta en Tesorería, uso de la plataforma WEB BANKING – Tesoro Digital y Cierre de cuenta bancaria comercial

- Solicitar mediante oficio la apertura cuenta presupuestaria a la Unidad de Pagos Diversos de la Tesorería Nacional. Una vez aperturada la cuenta deben remitir a esta misma unidad los formularios para la asignación de perfiles y registro de firma.
- Todas las operaciones de pagos y cobros de la cuenta abierta de caja chica debe realizarse mediante el uso de la plataforma "WEB BANKING – Tesoro Digital.
- Con la cuenta presupuestaria abierta, se deberá realizar el traslado de los recursos del Fondo de Caja Chica que se encuentran en las cuentas bancarias comerciales.

Una vez que los recursos que sean trasladados y la cuenta bancaria comercial se encuentre con saldo cero, se debe proceder al cierre de dicha cuenta.

En el tanto se procede con el cierre de la cuenta bancaria no se podrán tener recursos en ambas cuentas con excepción de aquellos que forman parte de cheques o pagos en tránsito, informando del saldo de dichas cuentas bancarias al cierre de cada mes a la Unidad de Fiscalización de la Tesorería Nacional, enviando copia del Estado de Cuenta al correo _TN-UnidaddeFiscalizacion@hacienda.go.cr

b) Cajas Auxiliares de Caja Chica

Se podrán aperturar los Fondos de Caja Chica Auxiliares que la entidad ya tiene aprobados o nuevos que la Tesorería Nacional autorice, realizando la solicitud de las cuentas presupuestarias siguiendo los mismos lineamientos indicados en el punto a). No se podrán tener Fondos de Caja Chica Auxiliares en efectivo, ya que todos los pagos deberán realizarse por medio de una transferencia electrónica a una cuenta bancaria designada.

c) Devolución de sobrantes o reintegros de recursos

Los sobrantes, reintegros de recursos u otros depósitos que deban enviar al Fondo de Caja Chica se realizarán a la siguiente cuenta en colones de la Tesorería Nacional, incluyendo una Leyenda que indique el origen de la Devolución: Ejemplo: "Reintegro Caja Chica MEPU".

- Cédula Jurídica Ministerio de Hacienda: 2-100-042005.
- Banco de Costa Rica.
- Cuenta Cliente 15201001024247972 Código IBAN CR76015201001024247972.

Posteriormente, deberán remitir a la Unidad de Pagos Diversos solicitud mediante oficio para la acreditación correspondiente en la cuenta presupuestaria, indicando la fecha y el monto de la transferencia.

d) Otros

En caso de suma urgencia y debidamente justificados las unidades financieras podrán realizar pagos en tiempo real previa autorización de esta Tesorería Nacional... (El subrayado no corresponde al original)

Cabe señalar, que con la anterior directriz se hace obligatorio por parte de las Instituciones Públicas, como es el caso del MINAE la utilización del web banking para efectuar los pagos del Fondo de Caja Chica.

2.11 Rendición de Garantías o Caucciones a favor de la Hacienda Pública y los hallazgos detectados

En el cuestionario aplicado a la señorita Bonilla Chaves el 26 de setiembre del 2019, se le consultó si existe una reglamentación y si la misma está oficializada referente a la póliza de caución o rendición de garantías. Al respecto, dicha funcionaria indicó que la pregunta debería ser planteada a la señora Padilla Duarte.

Así las cosas, al consultársele a la Directora de la DFC mediante cuestionario del 26 de setiembre del 2019, manifestó que no le corresponde la elaboración de la misma; no obstante, en el 2017 dicha Directora remitió al Lic. Giovanni Barroso Freer, Ex Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE, un documento borrador del "Reglamento sobre la Rendición de Garantías o Caucciones para los funcionarios del MINAE", con el fin de que el mismo fuera revisado, aprobado y publicado como corresponde, en concordancia con el artículo 13 de la Ley N° 8131 ya citada.

Se logró verificar que mediante correo electrónico del 09 de octubre del 2017, la señora Sheyris Aguilar Madrigal, Secretaria del señor Barroso Freer en ese entonces, remitió el borrador en mención a todos los Directores y Jefes Administrativos del MINAE, con el objetivo de que éstos emitieran sus observaciones y recomendaciones.

Posteriormente, el 20 de octubre del 2017, la señora Padilla Duarte comunicó mediante correo electrónico la corrección de “*algunas faltillas*” al borrador de cita. Luego, mediante correo electrónico del 31 de julio del 2018, dicha funcionaria consultó al Lic. José Rafael Marín Montero, actual Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE, sobre el avance de la revisión del mencionado documento por parte de la DAJ y su respectiva oficialización.

Así las cosas, el señor Marín Montero le consultó a la Licda. Ivonne Montero Vásquez, Directora de la DAJ en ese entonces mediante correo electrónico del 03 de agosto del 2018, sobre el borrador en mención no obteniéndose respuesta sobre el particular. Posteriormente, la Auditoría Interna mediante correo electrónico del 10 de octubre del 2019 dirigido al señor Marín Montero se le consultó nuevamente sobre el particular; sin embargo, a la fecha de concluido este Informe, no se obtuvo respuesta por parte de la Oficialía Mayor ni de la DAJ.

De esa manera, con el propósito de conocer si el MINAE cuenta con un Reglamento de Caucciones, la Auditoría Interna mediante oficio AI-005-2020 del 15 de enero del 2020 procedió nuevamente a consultarle al señor Marín Montero al respecto; no obstante, al vencimiento del plazo otorgado no hubo respuesta; razón por la cual, en oficio AI-008-2020 del 27 de enero del 2020, se le envió un recordatorio para que informara lo correspondiente; sin embargo, a la fecha de concluido este informe no respondió lo solicitado.

Por otra parte, también se le consultó de manera verbal al señor Cerdas Brenes el 03 de febrero del año 2020 referente al tema en mención; el cual mediante correo electrónico de ese mismo día indicó: “...no me consta de que en la Administración Central del MINAE se encuentre funcionando un Reglamento de Caucciones...”

Aunado a lo anterior, de acuerdo a los cuestionarios aplicados a la señorita Bonilla Chaves como al señor Loría Slack, los mismos señalaron que por el puesto que ejercen no rinden ninguna caución al respecto. De forma adicional, se le consultó a la señora Padilla Duarte si los funcionarios de la Dirección que ella dirige y que son los encargados de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos rendían o no una garantía a favor del MINAE. Como respuesta, manifestó que los funcionarios que laboran en la DFC no rinden ninguna garantía al respecto.

Visto lo anterior, se logró evidenciar y documentar que el MINAE incumple lo regulado en el artículo 13 de la Ley N° 8131 ya citado, referente que todos aquellos funcionarios que recauden, custodien o administren fondos y valores públicos deberán rendir garantía a favor de la hacienda pública con cargo a su propio peculio.

Además, se violentó lo indicado en el inciso l) del artículo 110 y el artículo 120 de dicha Ley, que textualmente expresan lo siguiente:

“ARTÍCULO 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación...

l) El nombramiento de un servidor con facultades de uso y disposición de recursos públicos, que no reúna las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico o los manuales y las reglamentaciones internas, o darle al servidor posesión del cargo sin rendir previamente la caución que ordena esta Ley...

ARTÍCULO 120.- Plazo de las garantías

Las garantías que rindan los funcionarios públicos deberán mantenerse por el lapso de prescripción de la responsabilidad civil o mientras se encuentre pendiente un procedimiento administrativo por daños y perjuicios. La falta de presentación de la garantía será causal para el cese en el cargo sin responsabilidad patronal.” (El subrayado no corresponde al original)

Aunado a lo anterior, el MINAE también incumple lo estipulado en las Normas de Control Interno referente a este tema, en donde se ordena en la Norma 4.6.1, lo que a continuación se transcribe:

“4.6.1 Control sobre la rendición de cauciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, actualizar y divulgar las regulaciones y demás actividades de control pertinentes para promover y vigilar el cumplimiento, en todos sus extremos, de las obligaciones relacionadas con la rendición de garantías a favor de la Hacienda Pública o de la institución por los funcionarios encargados de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores institucionales”. (El subrayado no corresponde al original)

Además, se incumple con los puntos 1.2 y 1.3 de la Resolución R-CO-10-07 ya mencionada, los cuales señalan lo siguiente:

“1.2. Regulación interna sobre la rendición de garantías

Cada Administración deberá reglamentar a lo interno la materia de rendición de garantías a favor de la Hacienda Pública o de la institución respectiva, por parte de los funcionarios encargados de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos, acorde con las disposiciones legales y técnicas vigentes, para asegurar el correcto cumplimiento de los deberes y las obligaciones de esos servidores, por lo que estas directrices constituyen un marco de referencia de carácter general.

1.3. Puestos sujetos a la rendición de garantías, montos y tipos de éstas

La normativa interna sobre la rendición de garantías debe regular los puestos sujetos a esa obligación, los montos y tipos de esas cauciones que deben rendir de su propio peculio los funcionarios en quienes recae esa exigencia. (El subrayado no corresponde al original)

De forma adicional, en la Resolución de cita, dispone en los puntos III y IV que es “...responsabilidad de los respectivos jefes el efectivo cumplimiento de estas Directrices...El jefe respectivo deberá establecer, las medidas que aseguren la promulgación de la respectiva normativa interna dentro de los seis meses siguientes a la publicación de estas Directrices.” (El subrayado no corresponde al original)

Con respecto al párrafo anterior, si se toma en consideración de que el Ente Contralor otorgó un plazo a las Instituciones del Sector Público de seis meses siguientes a la publicación de esa Resolución siendo ésta el 30 de marzo del 2007, el plazo se venció el 30 de setiembre del 2007 y al día de hoy todavía en el Ministerio aún no posee un Reglamento de Cauciones; por lo que, el MINAE tiene atraso en el cumplimiento de la elaboración del mismo de más de doce (12) años.

Por otra parte, al consultarle a la señora Padilla Duarte sobre las medidas que tiene esa Dependencia para administrar adecuadamente el nivel de riesgo involucrado en los procesos de recaudación, custodia o administración de fondos y valores públicos, indicó lo siguiente: *“Se minimizan los trámites de efectivo”*. Así pues, la respuesta brindada no delimita o define técnicamente la forma en la cual la DFC establece sus niveles de riesgos sobre este particular, evidenciándose con ello la aplicación de medidas empíricas dado que al minimizar únicamente los trámites de efectivo, no genera con ello un adecuado control sobre los fondos públicos dado que existen situaciones irregulares que podrían concretarse no precisamente con el manejo de fondos en efectivo sino con transferencias electrónicas u otras modalidades no abordadas por esa Dirección.

De forma adicional, en la Resolución R-CO-10-07 ya citada, la misma regula lo siguiente:

- a. Regulación interna sobre la rendición de garantías.
- b. Puestos sujetos a la rendición de garantías, monto y tipo de éstas.
- c. Definición de puestos obligados a rendir garantía.
- d. Fijación de los tipos de garantía.
- e. Otros aspectos que deben ser considerados en la regulación interna sobre rendición de garantías.
- f. Determinación de los órganos responsables de la administración de las garantías.
- g. Establecimiento de las obligaciones de los órganos encargados de la administración de las garantías.

2.12 Riesgos en las oficinas que conforman la DFC y hallazgos detectados

De acuerdo al cuestionario realizado a la señorita Bonilla Chaves; en el mismo, se le consultó si tenía conocimiento de que algún funcionario de la DFC hubiera sido víctima de robo recientemente; así las cosas, dicha funcionaria señaló que al compañero Bonilla Benavides, le sustrajeron de su oficina el celular que se encontraba en su escritorio el día miércoles 07 de agosto del 2019, al ser aproximadamente las 2:00 p.m.

Así pues, dicha servidora mostró a los funcionarios de la Auditoría Interna un video de ese día captado por las cámaras de vigilancia del MINAE, el cual evidenció la sustracción del teléfono en mención; este video le fue facilitado al señor Bonilla Benavides por parte del señor Marín Gómez y en el mismo se pudo apreciar que un individuo ajeno a la Institución ingresó a las oficinas de la DFC, en donde éste fingió estar esperando a alguien en los asientos frente a la recepción de dicha Dirección e incluso conversó con una de las encargadas de la limpieza que se encontraba ahí y le ayudó con el cable del cepillo eléctrico.

Asimismo, en el video de cita se pudo apreciar que la puerta de la oficina del señor Bonilla Benavides, se encontraba abierta y no había nadie alrededor, lo cual facilitó la perpetración del hecho delictivo, dejando en evidencia también el riesgo de alguna situación similar con respecto a la caja fuerte que se resguarda en la misma oficina donde se concretó este hecho en particular. La ubicación de dicha caja fuerte y de la oficina de cita, constan en las fotografías Nos. 1, 2 y 3 de este informe.

Posteriormente, la Auditoría Interna consultó al señor Bonilla Benavides mediante correo electrónico del 17 de octubre del 2019 sobre el particular, a quien se le solicitó copia del video supracitado; así como una copia del apercibimiento realizado a las Autoridades Ministeriales y de la denuncia tramitada ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en caso de que existieran.

Por su parte, dicho funcionario remitió copia de los correos emitidos en su momento sobre esta situación, de los cuales se pudo corroborar que el día 09 de agosto del 2019, envió uno de ellos al señor Marín Montero, solicitándole su colaboración para que le facilitaran el video de citado, con el fin de poder identificar a la persona que sustrajo su teléfono celular.

Sobre ese particular, dicho funcionario manifestó a la Auditoría Interna que la Administración Activa le entregó lo requerido hasta el 13 de agosto del 2019, el mismo fue revisado y posteriormente procedió a borrarlo de su teléfono; además, indicó el señor Bonilla Benavides que con respecto a la denuncia ante el OIJ, la misma no fue gestionada.

Como se puede observar esta sustracción de un bien privado a un funcionario de la DFC en su oficina por parte de un extraño que ingresó sin complicaciones a la misma, permite demostrar el riesgo potencial en el que se encuentran incluso algunos activos o bienes

institucionales, esto en vista de que ese acto irregular se perpetró a escasos metros de donde se ubica la caja fuerte de la DFC.

Así las cosas, esta debilidad de control, incumple con lo indicado en el inciso a) del artículo 8 de la Ley N° 8292 y las Normas 4.3 y 4.3.3 de las Normas de Control Interno citadas anteriormente, las cuales señalan las obligaciones del Jerarca y los Titulares Subordinados con respecto al control de los activos institucionales, así como la aplicación de regulaciones y dispositivos de seguridad pertinentes según la naturaleza de los activos.

Por otra parte, esta Auditoría Interna consultó a la señora Padilla Duarte mediante correo electrónico del 11 de octubre del 2019, sobre las medidas de seguridad (entradas, salidas, instalación de llavines, restricción de acceso, portón u otros) que considera que requieren ser implementadas en la DFC para una mejor salvaguarda de los valores que se custodian en la misma.

Al respecto, dicha Titular Subordinada, manifestó mediante correo electrónico del 14 de octubre del 2019 lo que a continuación se transcribe:

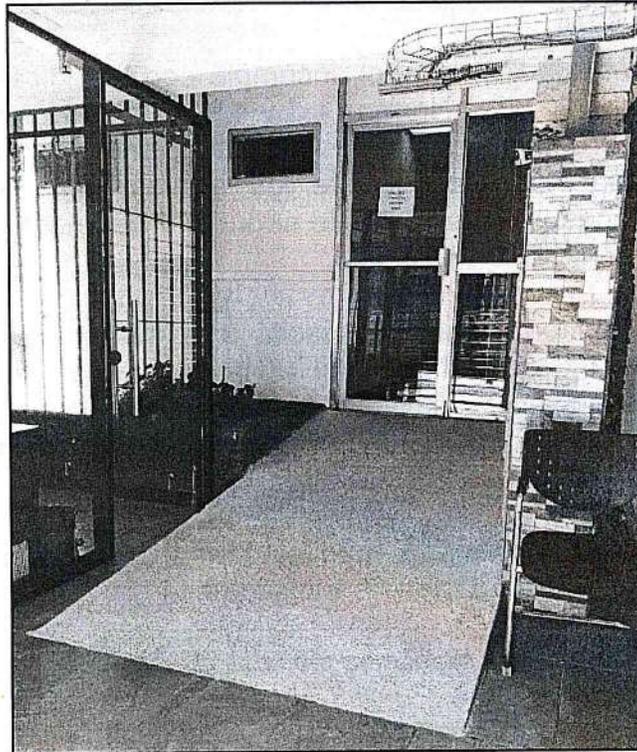
“Considero oportuno tomar las siguientes medidas de seguridad:

- 1. Instalar llavín eléctrico de entrada en la puerta principal de acceso a esta Dirección para evitar el ingreso indiscriminado de personal no autorizado. El usuario más común nuestro es mensajeros y Coordinadores Administrativos de los diversos Programas que ya conocemos, pero al estar libre el acceso podrían volverse a dar situaciones anteriores, tales como el robo del teléfono del compañero Freddy. Esto porque de todas formas el actual está malo por lo que a veces tenemos problemas para cerrar la puerta.*
- 2. No autorizar el uso de los baños de esta Dirección a personal externo, ya que bajo este pretexto ingresan funcionarios y hasta podrían ingresar personas no asociadas al Ministerio.*

Considero que estas son las medidas de seguridad más baratas a implementar.”

Dado lo anterior, se muestra a continuación una fotografía en la cual se puede apreciar la puerta de la entrada de la DFC, misma que es de fácil acceso para un tercero ajeno a la Institución:

Fotografía N° 6



Entrada Principal a la DFC.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Conclusiones

En el estudio de auditoría se evidenciaron algunas debilidades por parte de la DFC en el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) relativo a los procedimientos del FFCC y de la CA, pues a pesar de que existe suficiente normativa y directrices emitidas por las Entidades competentes; asimismo, como otra normativa técnica de control promulgada por las Instituciones y Órganos expertos y capacitados en esta área, en donde han emitido lineamientos específicamente para orientar a la Administración Activa para que su gestión se encauce hacia la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, no está siendo aplicada en la administración del FFCC y de la CA; por lo que, se requiere de acciones para mejorar su funcionamiento que permitan asegurar el acatamiento normativo en todos sus extremos, ya que con ello, lo que se busca es exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones, cumpliendo de esa manera, con el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo sobre la materia.

En cuanto al Manual de Procedimientos, se evidenció que el mismo está desactualizado y que requiere de ajustes técnicos que se hacen necesarios realizar a éste; además, de que dicho Manual no se encuentra oficializado por parte de la Administración Activa, ya que no se realizó la Resolución Administrativa correspondiente en su oportunidad; por lo tanto, esta Institución no está operando a derecho.

Al no encontrarse actualizado dicho Manual, la gestión realizada por la DFC no garantiza que los usuarios del FFCC y CA realicen sus trámites de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia y celeridad, ya que no disminuye la omisión y el error en las prácticas efectuadas, puesto que algunos de sus procedimientos difieren a lo actuado en la realidad, lo cual no satisface a cabalidad con lo requerido por la normativa atinente y por ende, no se está presentando una eficiente gestión institucional en la ejecución del FFCC y la CA.

Por otro parte, el Manual de Procedimientos no establece ningún plazo en cada uno de los procesos que se realizan para el FFCC y la CA, lo anterior por cuanto lo que se requiere es agilidad en el proceso y eficiencia en la atención del usuario final (funcionarios del MINAE) que reciben el bien o servicio requerido; ya que en la actualidad el usuario se encuentra a expensas de la discrecionalidad de tiempo que decida establecer la DFC para los trámites de la necesidad de estos últimos.

Aunado a lo anterior, se tuvo conocimiento de que algunos de los encargados de los trámites de los Programas Presupuestarios solicitan una cantidad de cotizaciones diferente a la indicada en el Manual de Procedimientos, siendo que dicha situación podría estarse generando debido a la desactualización de la información que manejan los usuarios con respecto al criterio de la DFC en su respectivo Manual, o bien, por una tergiversación en la comunicación en el sentido DFC-usuarios.

Además, se determinó que se encontraron algunas debilidades de control interno en los arqueos programados y sorpresivos de la CA relacionadas con la información anotada en el Libro contable y en los formularios elaborados al efecto para el período 2018 y 2019, pues para los procedimientos de los arqueos se omitió incluir ciertos componentes importantes que requieren los mismos, tales como indicar claramente si existen o no faltantes o sobrantes de dineros. Asimismo, a pesar de que la acción se registró en el libro pertinente, se omitió por parte de la JDC y de la ECCA, firmar dichos arqueos, denotándose con ello, que se crea la duda de si éstos se realizaron realmente o no, lo cual muestra que no hubo una supervisión constante de la Directora de la DFC y de la JDC sobre las gestiones que desarrolló la funcionaria encargada de la administración de dichos fondos públicos, así como omisiones en los registros de los libros contables.

Por lo antes señalado y dadas las inconsistencias indicadas en este informe, se concluyó que la DFC no ha estado implementando las medidas de control interno necesarias y suficientes en la administración del FFCC y de la CA.

Por otra parte, el MINAE continúa incumpliendo con la elaboración y publicación de un Reglamento Interno Institucional referente a la Rendición de Garantías o Caucciones a favor de la hacienda pública, las cuales son de acatamiento obligatorio para las Entidades del Sector Público y deben ser acatadas por los diversos puestos que ejercen los funcionarios no sólo de la DFC sino también a nivel Ministerial; dicha situación contraviene con la normativa vigente, ya que de acuerdo a la investigación realizada no se están cancelando las pólizas de fidelidad por parte de los funcionarios encargados de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos en esta Institución.

Lo anterior es sumamente preocupante, ya que en la actualidad el Ministerio está sin respaldo y por ende, expuesto a un potencial riesgo de que si se presenta alguna situación irregular por parte de un funcionario que recaude, custodie o administre fondos públicos, la misma queda desprotegida contra cualquier mal manejo de éstos y su incapacidad para recuperarlos ante eventuales pérdidas, pues no se han realizado las acciones administrativas, técnicas ni legales suficientes a lo interno y externo del Ministerio en la regulación de la rendición de garantías por parte de los funcionarios obligados a presentar las mismas y que respalden al menos en parte, los montos que son administrados por diversos funcionarios o las tomas de decisiones en la operación y autorización de éstos.

Finalmente, en cuanto a aspectos en materia de riesgos potenciales por accesos no autorizados por parte de terceros en las oficinas de la DFC, no se han tomado las acciones suficientes y pertinentes que permitan garantizar de manera eficiente una protección preventiva para resguardar el área donde se encuentra la caja fuerte y la DFC en general, la cual fue vulnerada recientemente por un evento delictivo que afectó a los bienes de un funcionario en este caso en particular, pero que de no implementarse medidas adecuadas, podría ser que a futuro se continúen presentando estos eventos pero ya afectando los bienes y recursos institucionales y estatales.

3.2 Recomendaciones

De acuerdo a lo manifestado en este informe, se considera conveniente que usted en calidad de Ministro realice las acciones de rigor y/o gire instrucciones a los funcionarios citados en este apartado para que se acate el cumplimiento de las siguientes recomendaciones y se subsanen las inconsistencias detectadas en éste, con el propósito de que a futuro no se vuelvan a presentar situaciones similares a las indicadas en el mismo.

A. A la Directora Financiero Contable del MINAE o a quien ejerza el cargo:

1. Modificar y actualizar el *“Manual de Procedimientos para la Apertura, Administración y Reintegro del Fondo Fijo-Caja Chica o Caja Auxiliar”* para que el mismo contenga en forma detallada, clara y precisa, las rutinas de trabajo relacionadas con el manejo del FFCC y de la CA y los responsables de

ejecutarlas en concordancia con lo que señala el Decreto Ejecutivo del N° 32874-H y otra normativa relacionada con el tema. Adicionalmente, el mismo deberá contener los procedimientos de forma tal que éstos sean coincidentes con los procedimientos que se aplican realmente y evitar de esa manera, diferencias entre lo escrito y lo realmente aplicado.

Entre los aspectos a considerar en dicha modificación y actualización, se citan al menos los siguientes:

- a) Incluir la actuación y el rol de la Dependencia Solicitante en el procedimiento del FFCC y la CA, pues es omiso el Manual en este aspecto.
- b) Mejorar la redacción de manera que la misma sea clara y concisa para orientar adecuadamente a los usuarios.
- c) Corregir numeración de los anexos.
- d) Adicionar lo referente al Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), factura electrónica (y sus respectivos archivos) y cualquier otro aspecto de reciente implementación que no se encuentre contemplado en el Manual actual.
- e) Indicar quiénes son los responsables de firmar la autorización para las transferencias en el procedimiento del FFCC.
- f) Eliminar la indicación del uso de cheques en los procedimientos, ya que actualmente el medio de pago utilizado es la transferencia electrónica.
- g) Incluir que cuando el Analista (especificar si se trata del Analista Presupuestario o del Analista de Tesorería) revisa la documentación, si no cumple, se devuelve al JP para que realice la corrección respectiva, puesto que actualmente el Manual señala que la devolución se hace al ECC.
- h) Que en cada proceso se establezcan los plazos en días para el trámite del FFCC y la CA. Lo anterior, con el fin de dar una mayor agilidad a un trámite que es de extrema urgencia y necesidad.
- i) Incluir que se debe realizar un arqueo a la CA antes y después de que la titular encargada de la CA deba ausentarse (vacaciones, incapacidad, otros) para ser sustituida por otro funcionario hasta tanto el primero regrese a asumir nuevamente sus funciones.
- j) Incluir el espacio del testigo en el formulario del anexo N° 8 denominado "*Arqueo de Caja Chica-Caja Chica Auxiliar en Efectivo*" para los arqueos que realiza la JDC y de esa manera, exista la concordancia con lo señalado en el paso N° 9 del apartado "*X. Arqueo Caja Chica en efectivo*".

- k) Modificar e incluir dentro del Manual de Procedimientos lo relacionado con la Directriz DIR-TN-001-2020 del 03 de febrero del 2020, emitida por la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda referente a los *Lineamientos generales para la utilización de la Web Banking del Ministerio de Hacienda para pagos con recursos del Fondo de Caja Chica.*

Cabe destacar, que la DFC deberá darle un seguimiento y efectuar las actualizaciones correspondientes a los procesos contemplados en el Manual de Procedimientos, con el propósito de que el mismo sea claro, concreto, veraz, confiable, uniforme y eficiente para una oportuna gestión en la administración del FFCC y de la CA. Para ello, deberán basarse en los lineamientos, directrices y normas establecidas por las Entidades y Órganos competentes sobre la materia.

Así las cosas, al mantenerse actualizado dicho Manual cumpliría con lo ordenado en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32784-H y a futuro debe estar actualizándose, con el propósito de incluirle todos aquellos cambios que a través del tiempo se realicen no sólo en aspectos legales, sino también operativos al mismo.

2. Remitir una vez modificado y actualizado el *“Manual de Procedimientos para la Apertura, Administración y Reintegro del Fondo Fijo-Caja Chica o Caja Auxiliar”* al Máster José Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo para que el mismo sea enviado a la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda para que se realice el proceso de revisión y remisión de observaciones por parte de dicha Oficina y proceda ésta a dar la aprobación final al Manual citado.

Cabe señalar, que este mismo procedimiento deberá realizarse cuando a futuro, la DFC realice una modificación y/o actualización al Manual citado.

Lo anterior, con el propósito de cumplir con lo señalado en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H.

3. Girar instrucciones a la Jefe del Departamento de Contabilidad de la DFC para que registre las facturas correspondientes del FFCC y de la CA en los libros contables respectivos y de esa manera, mantener en todo momento los registros y los saldos actualizados en los mismos.

Lo anterior, para dar cumplimiento a lo señalado en lo dispuesto en los incisos iii. y iv. del punto b) del artículo 15 de la Ley N° 8292; en el artículo 16, el inciso o) del artículo 21 y el artículo 30 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H; así como, con las Normas 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional; 4.4.3 Registro contables y presupuestarios; 4.4.4 Libros legales; 4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas; 4.5.1 Supervisión constante y 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico; todas ellas de las Normas de Control Interno

para el Sector Público, emitidas estas últimas por la Contraloría General de la República.

4. Proceder sin excepción alguna a remitir puntualmente en el mes de diciembre de cada año un oficio girado al Ministerio de Hacienda comunicándole el cronograma de los arqueos programados a la CA del MINAE, con el propósito de cumplir con lo ordenado en el inciso a) del artículo 33 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H.

Además, se deberán seguir realizando a lo interno los arqueos sorpresivos a la CA, ya que de esa manera, se estaría cumpliendo con las normas de control interno necesarias y suficientes relativas a la exigencia y oportunidad de la información, la cual establece que tanto el Jerarca como los Titulares Subordinados deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control necesarias, con el fin de asegurar que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del sistema de control interno y sobre el desempeño institucional; así como, las verificaciones y conciliaciones periódicas en la exactitud de los registros sobre los activos y pasivos de la institución contra documentos fuentes, entre otros.

5. Utilizar sin excepción alguna y prenumerar los formularios para los arqueos programados y sorpresivos, con el propósito de una mejor identificación de los trámites de ese proceso y de esa manera, dar cumplimiento al inciso i) del artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H y a la Norma de Control Interno 4.4.2 denominada "*Formularios uniformes*" ya citada.
6. Elaborar, actualizar y remitir a los Directores de Despacho, Jefes de Programa, Titulares Subordinados y Funcionarios en General, una Circular donde se comunique los procedimientos del FFCC como de la CA, así como también se indiquen los requisitos que se deben cumplir para el uso adecuado de los mismos.

Dicha Circular se considera pertinente girarla en el mes de enero de cada año, tal y como lo indica el "*Manual de Procedimientos para la Apertura, Administración y Reintegro del Fondo Fijo-Caja Chica o Caja Auxiliar*" [Paso 1 del punto V. denominado "*Ejecución Fondo Fijo Caja Chica (pedido)*" y Paso 1 del punto VI. Denominado "*Ejecución Caja Auxiliar (efectivo)*"].

Lo anterior, por cuanto este documento al contener los procedimientos correspondientes al manejo de dichos fondos en forma actualizada, constituye una guía operativa para la ejecución de sus labores. Además, al disponer de esta información se previene la potencial diferencia de criterios entre los usuarios, JP y/o la DFC, así como se lograría la minimización de errores, permitiendo con ello el adecuado manejo de los dineros públicos que se tutelan conociendo de antemano la responsabilidad de todos y cada uno de los

funcionarios involucrados en estos procesos. También, se considera oportuno que en dicha Circular se señale que deben acatarse en todos sus extremos lo indicado en la misma, pues de lo contrario, se estarían presentando atrasos importantes en los trámites relacionados con el FFCC y CA no solventándose finalmente las necesidades que se requieren para la buena marcha de la gestión institucional.

7. Coordinar con la Dirección de Tecnologías de Información (DTI) de este Ministerio para que se publique en el sitio web del MINAE el *“Manual de Procedimientos para la Apertura, Administración y Reintegro del Fondo Fijo-Caja Chica o Caja Auxiliar”*, de manera tal que la versión actualizada de dicho documento esté siempre disponible para las consultas pertinentes y de acceso a todos los funcionarios.

Lo anterior, con el propósito de cumplir con las Normas 5.7 Calidad de la comunicación; 5.7.1 Canales y medios de comunicación y 5.7.2 destinatarios.

8. Valorar la conveniencia (y siempre en función del interés público para brindar un adecuado y eficiente servicio a sus usuarios) de dar la apertura a inicios de año a las reservas de aquellas subpartidas que correspondan a gastos frecuentes que son utilizadas por medio del FFCC y de la CA, de manera tal que las mismas en todo momento permanezcan con fondos disponibles durante el período y evitar atrasos al respecto; en donde se deben aplicar las normas de control interno necesarias y suficientes para el buen uso de los fondos públicos destinados al efecto.

Lo anterior fundamentado (y salvo mejor criterio legal en contrario) para cumplir con lo indicado por el señor Jesús Zeledón Rivera, Profesional-Fiscalizador de la DCOF-TN del Ministerio de Hacienda quien mediante correo electrónico del 14 de noviembre del 2019 manifestó que *“...los encargados en su representada (MINAE) pueden abrir la reserva desde inicio del año cuando la Dirección Nacional de Presupuesto realiza la carga del presupuesto...”*

9. Utilizar cuando se entreguen dineros en tránsito a los usuarios, el formulario del Anexo N° 9 del *“Manual de Procedimientos para la Apertura, Administración y Reintegro del Fondo Fijo-Caja Chica o Caja Auxiliar”* denominado *“Control de efectivo en Tránsito de la Caja Chica Auxiliar en efectivo”*, esto por cuanto se logró constatar que dicha documentación no es utilizada, a pesar de que se verificó que los dineros en tránsito son registrados y firmados en otros documentos que no tienen relación con ese fin, entre ellos la *“Solicitud Pedido de Compra por Fondo Fijo-Caja Chica”*, el cual fue utilizado como un *“vale provisional”* para dinero en tránsito por un monto de ¢16.000,00 (dieciséis mil colones exactos) otorgado al Máster José Marín Gómez en su oportunidad y en el cual consta su firma en el documento en mención.

Además, se considera pertinente que dicho documento sea prenumerado y mientras los dineros se encuentren en tránsito el mismo debe formar parte integral del dinero y documentos que conforman el monto total de la CA por ¢150.000,00 (ciento cincuenta mil colones exactos), comprendido éste entre el efectivo, facturas y dineros en tránsito únicamente.

A su vez, debe modificarse el Manual de Procedimientos citado de manera que éste considere estos documentos (dineros en tránsito) creados por la propia DFC para su reglamentación.

10. Girar instrucciones al Jefe del DT para que la documentación del FFCC y de la CA esté completa, ordenada, al día y sea custodiada en un mismo lugar; asimismo como a la titular Encargada de la CA y a su suplente, para que tanto el dinero, como la documentación que respalde dichos desembolsos también se encuentren en esas condiciones.

Lo anterior, para cumplir con lo señalado en la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202²³ y su Reglamento²⁴ en materia de archivo de documentos, el artículo 30 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H y a las Normas 4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información; 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional; 4.5 Garantía de eficiencia de las operaciones; 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico; 5.4 Gestión documental; 5.5 Archivo institucional; 5.6 Calidad de la información; 5.6.1 Confiabilidad; 5.6.2 Oportunidad y 5.6.3 Utilidad de las Normas de Control Interno.

11. Girar instrucciones a quien corresponda para que en las Actas de Apertura de la CA se consignen las fechas correctas respectivas, con el propósito de que se tenga el debido cuidado de no cometer errores de incluir fechas que no corresponden, pues los funcionarios que firman en dicho documento deben coincidir con el período de tiempo donde ejecutan sus labores en este Ministerio; esto por cuanto se logró corroborar que la DFC consignó fechas de un Acta de Apertura erróneamente y el Oficial Mayor y Director Ejecutivo estampó su firma en un documento que contiene una fecha, en la cual él no había asumido aún su cargo.

Lo anterior, debe ser aplicado de forma cuidadosa en atención a lo contemplado en los incisos a) del artículo 11 (deber de eficiencia) y el inciso b) del artículo 22 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE ya citado.

²³ Publicada en La Gaceta N° 225 del 27 de noviembre de 1990.

²⁴ Publicado en El Alcance N° 217 a La Gaceta N° 170 del 07 de setiembre del 2017.

B. Al Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE o a quien ejerza el cargo:

12. Remitir el *“Manual de Procedimientos para la Apertura, Administración y Reintegro del Fondo Fijo-Caja Chica o Caja Auxiliar”* que le envíe la Directora Financiero Contable del MINAE debidamente modificado y actualizado a la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda para que se realice el proceso de revisión y remisión de observaciones por parte de dicha Oficina y proceda a dar la aprobación del Manual citado.

Adicionalmente, es necesario que la Administración Activa valore y coordine en forma conjunta con la TN del MH lo relacionado a la Resolución Administrativa que debe ser emitida por el MINAE, esto por cuanto el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H ordena que se debe disponer de un Manual de Operación *“...actualizado y oficializado por resolución administrativa, previo a la autorización por parte de la Tesorería Nacional...”* mientras que por su parte, el señor Zeledón Rivera en correo electrónico del 10 de febrero del 2020 indicó que la Resolución en mención debe ser posterior a que la TN del Ministerio de Hacienda le otorgue el visto bueno al manual; señalando en lo que interesa dicho funcionario hacendario, lo siguiente: *“...En primer lugar se deben de realizar las modificaciones que se consideren necesarias, segundo tener el visto bueno de la Tesorería Nacional, para posteriormente realizar la Resolución Administrativa que establece el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 32874-H...”*

Visto lo anterior, por jerarquía de la fuente se debe respetar lo indicado en el Decreto Ejecutivo N° 32874-H pero es pertinente que se coordine y clarifique con la TN y concretamente con el señor Zeledón Rivera este punto en particular que está siendo mal interpretado.

Lo anterior, es pertinente que se efectúe de acuerdo a lo señalado en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo en mención.

13. Girar instrucciones al funcionario responsable para que se proceda a elaborar el Reglamento Interno de Rendición de Garantías o Caucciones, con el propósito de que se regule entre otras cosas, los diversos puestos que ejercen los funcionarios de esta Institución que se encuentran obligados a presentar la respectiva rendición de garantías, pues en la actualidad no se están cancelando las pólizas de fidelidad por parte de los servidores encargados de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos en esta Institución.

Cabe señalar, que los funcionarios que posean dicha póliza es una medida de control interno que contribuye a la protección de al menos una parte de los valores institucionales públicos que estarían cubiertos en caso de que eventualmente se concrete un mal manejo de recursos públicos a cargo de tales funcionarios.

Adicionalmente, en las condiciones actuales en las que están trabajando los funcionarios del MINAE que recaudan, custodian o administran fondos y valores públicos sin contar con las garantías de caución, es ilegal, pues de acuerdo a lo señalado en la normativa pertinente, dichas omisiones no solo son hechos generadores de responsabilidad administrativa sino que la falta de la presentación de la garantía, será causal para el cese en el cargo sin responsabilidad patronal para los funcionarios infractores.

Además, en el Reglamento de cita, se considera conveniente que se deba designar el nombre de la Oficina o Dependencia del MINAE encargada de tal proceso, con el fin de velar por la implementación y seguimiento oportuno que obligue a esos servidores a rendir la garantía en fiel acatamiento del Reglamento y primordialmente vigilar que la póliza en mención cubra el período completo sin demoras o vencimientos y sean cancelados con recursos propios del funcionario que deba cumplir con dicho mandato normativo.

Lo anterior, en apego a lo contemplado en el artículo 13; inciso l) del artículo 110 y el artículo 120 de la Ley N° 8131; el Considerando 5, los puntos 1.2, 1.3, III y IV de la Resolución R-CO-10-07 emitida por el Órgano Contralor y la Norma 4.6.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

14. Girar instrucciones a la DFC para que se proceda a implementar las acciones en materia de control interno, con el fin de que como mínimo se instauren medidas que permitan la debida salvaguarda de los activos de dicha Dirección principalmente en lo referente a la caja fuerte y la Oficina donde se encuentra la misma; así como, de la puerta de la entrada principal de esa Dependencia, con el propósito de resguardar la custodia de los valores de la DFC y poder evitar así el ingreso de personal no autorizado (como ha sucedido en el pasado y que ha ocasionado pérdidas económicas a los funcionarios) que pueda poner en riesgo los valores públicos que ahí se custodian y administran.

Lo anterior, con el fin de cumplir con lo establecido en el inciso a) del artículo 8 de la Ley N° 8292 y de esa manera, poder salvaguardar, proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; así como en acato a lo contemplado en las Normas 4.3 Protección y conservación del patrimonio y 4.3.3 Regulaciones y dispositivos de seguridad de las Normas de Control Interno del Sector Público ya citadas.

C. Al señor Ministro o a quien ejerza el cargo:

15. Solicitar al Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE que ante consultas que sean formuladas para requerimientos de información y documentación planteadas por la Auditoría Interna, sean contestadas las mismas en su totalidad con los datos solicitados y los criterios técnicos pertinentes, así como enviarlo en

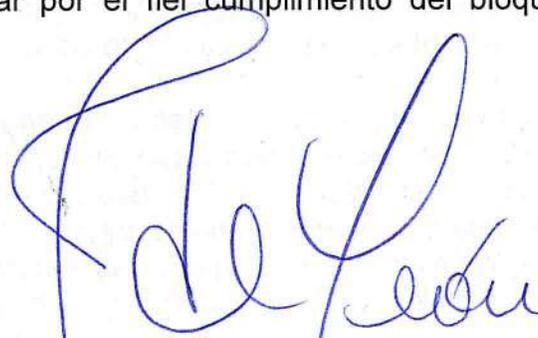
los plazos señalados de forma oportuna y evitar así, que la Auditoría Interna emita sus informes sin contar con el respaldo correspondiente que le es demandado.

Además, se espera por parte de la Oficialía Mayor que cumpla con lo dispuesto en la Ley General de Control Interno N° 8292, así como el Aviso comunicado por la Contraloría General de la República²⁵ emitido en su oportunidad, los cuales indican las potestades que posee la Auditoría Interna en el pedimento de la información y la documentación a la que la Administración Activa está en la obligación de suministrar.

Finalmente, es importante recordar la importancia de colaborar y facilitar el trabajo de fiscalización y control que ejecuta la Auditoría Interna en aras de la legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública todo ello apegado a las potestades que le son inherentes en el marco técnico y jurídico que rige su actuar, entre ellas la Ley N° 8292 y las Normas técnicas emitidas por el Ente Contralor, entre otras.

Para todas las recomendaciones citadas anteriormente, se deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 30 de abril del 2020 un oficio que respalde las acciones efectuadas con relación al acatamiento de las recomendaciones formuladas en este informe, las cuales deberán referirse a cada una de ellas en el mismo orden en que fueron presentadas.

Por otra parte, las recomendaciones anteriores se giran con el propósito de asegurar el correcto cumplimiento de los deberes y las obligaciones de la Administración Activa y dar cumplimiento al marco normativo que regula el tema de control interno, las cuales en conjunto son de acatamiento obligatorio para las Entidades del Sector Público, quienes deben de velar por el fiel cumplimiento del bloque de legalidad del tema investigado.



Máster Ileana Cristina Calvo Sáenz, **Jefe a.i.**
AUDITORÍA INTERNA
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA

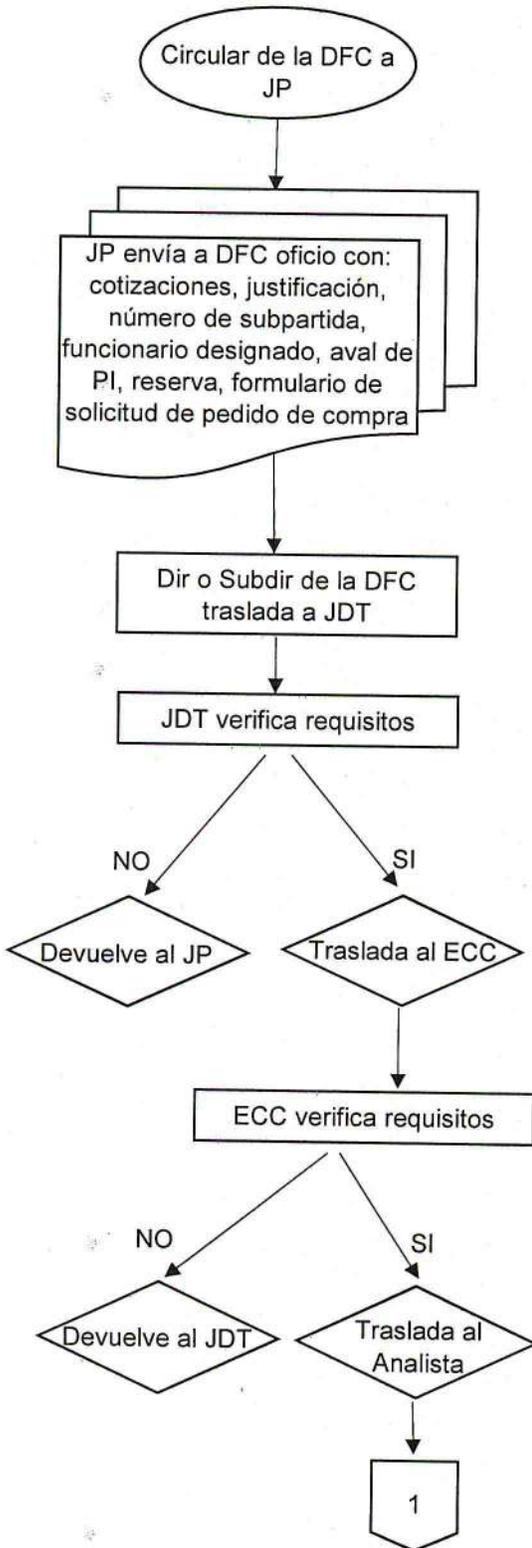


²⁵ Publicado en el Alcance N° 57 a La Gaceta N° 217 del 05 de noviembre del 2004.

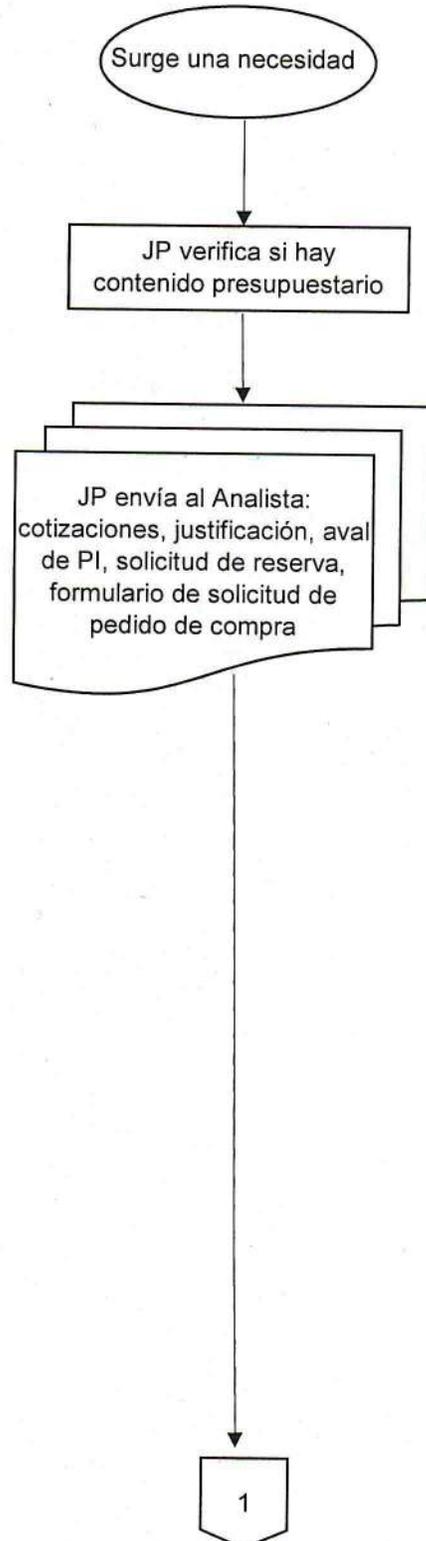
ANEXO N° 1

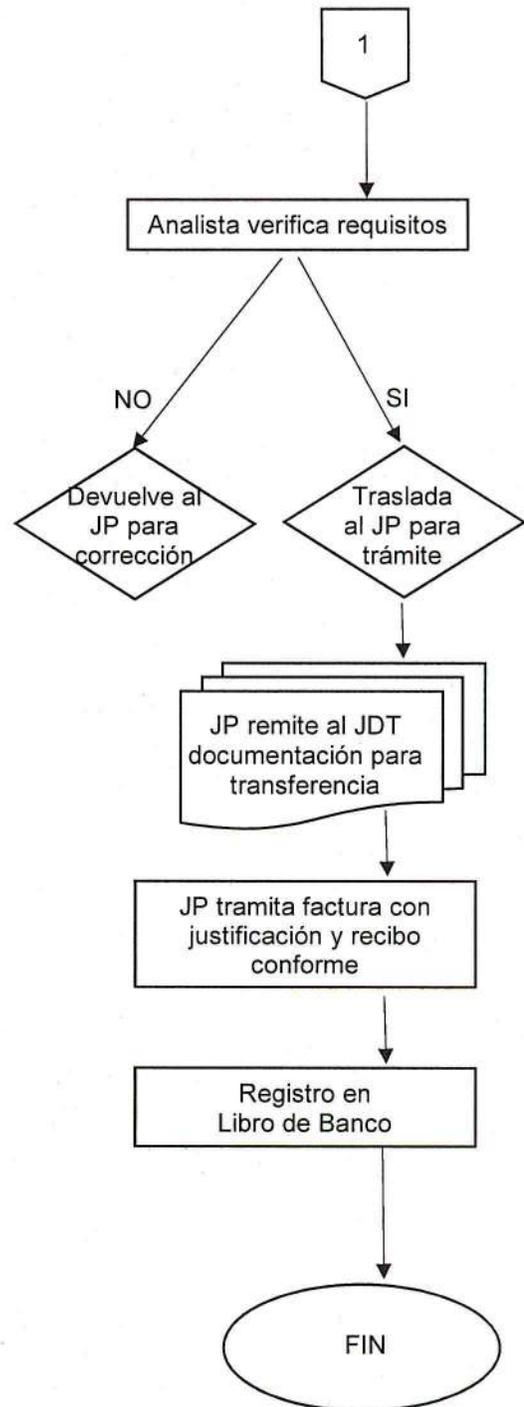
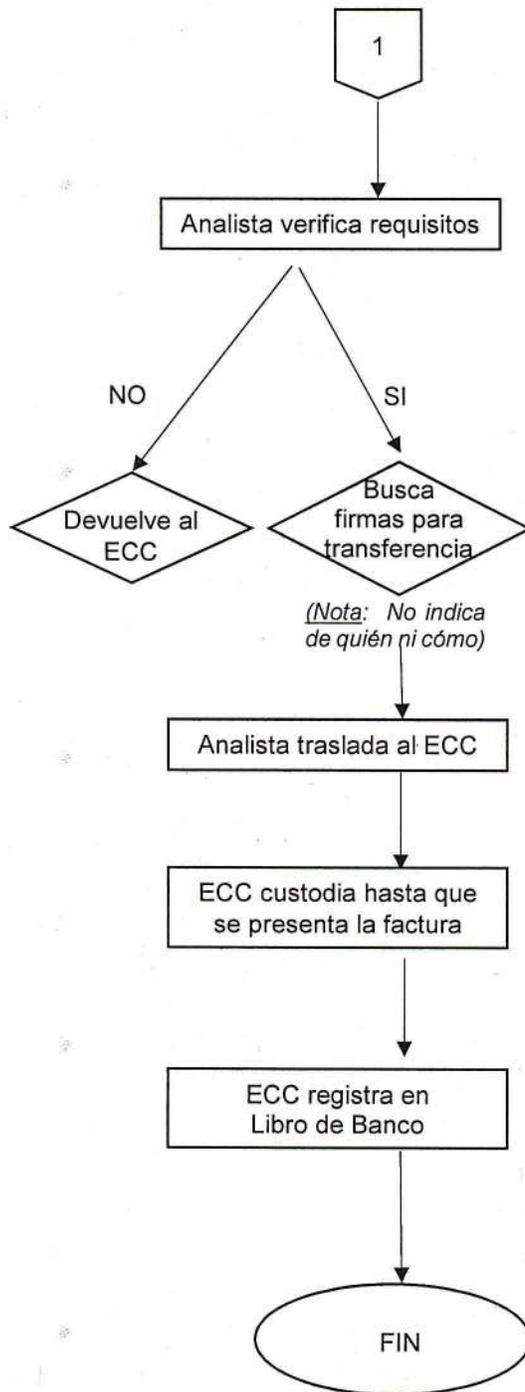
PROCEDIMIENTO FONDO FIJO CAJA CHICA

Según el Manual de Procedimientos DFC



Según la Práctica

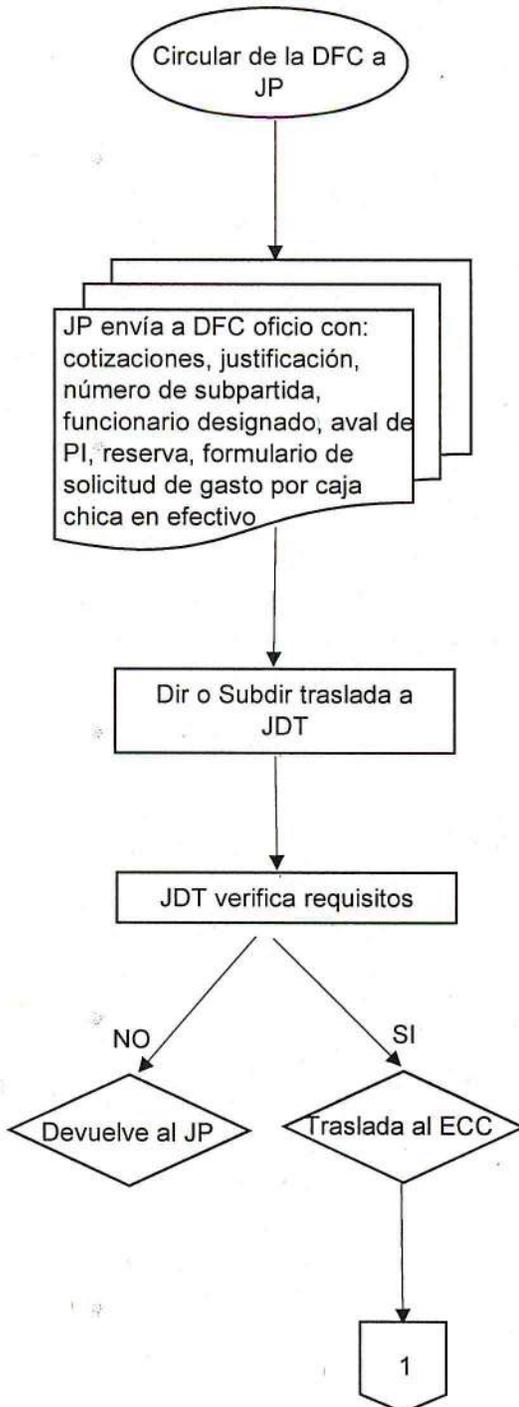




ANEXO N° 2

PROCEDIMIENTO CAJA AUXILIAR (efectivo)

Según el Manual de Procedimientos



Según la Práctica

