

Índice

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Origen del estudio	1
1.2. Objetivo general	1
1.3. Objetivos específicos	2
1.4. Alcance	2
1.5. Normativa	3
1.6. Aspectos generales	4
1.7. Comunicación verbal de resultados	5
2. RESULTADOS	6
2.1 Aspectos relacionados con la operación del fondo fijo y cajas auxiliares	6
2.1.1. Ausencia de una rutina de arqueos al fondo fijo	6
2.1.2. Manual de procedimientos para la operación de las cajas chicas auxiliares	8
2.1.3. Uso de cuenta corriente denominada “cuenta transitoria”	9
2.1.4. Depósitos en efectivo relativos al fondo fijo	15
2.2. Trámite de compras mediante el Fondo de Caja Chica	17
2.2.1. Adquisición de materiales para ejecución de remodelaciones	17
2.2.2. Adelantos de dinero para sufragar el pago de la revisión técnica de vehículos del Tribunal	20
2.3. Espacio físico asignado para el personal y archivos del Área de Tesorería	21
3. CONCLUSIONES	25
4. RECOMENDACIONES	28

INFORME DE CONTROL INTERNO N° ICI-06/2008 SOBRE LA AUDITORÍA DEL FONDO DE CAJA CHICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del estudio

El presente estudio tiene su origen en el Plan de Trabajo de Auditoría correspondiente al 2008 y en cumplimiento del artículo N° 28 del Reglamento del Fondo Fijo de Caja Chica del Tribunal Supremo de Elecciones, que a la letra señala:

“...La Auditoría Interna deberá efectuar al menos una vez al año, o cuando lo juzgue conveniente y necesario, una auditoría anual al Fondo Fijo-Caja Chica autorizado y la revisión del sistema de control establecido para la salvaguardia y el buen uso del fondo asignado en la chica; a fin de evaluar la suficiencia y la efectividad de estos controles, por lo que deberá incluir esta actividad en sus programa de trabajo...”

Dicho estudio obedece además a solicitud expresa mediante el artículo 34 del Reglamento General del Fondo de Cajas Chicas, emitido por el Ministerio de Hacienda, según Decreto N° 32874-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 22 de 31 de enero de 2006.

1.2. Objetivo general

Determinar la suficiencia, validez y razonabilidad de los procedimientos administrativos, contables y presupuestarios utilizados por el Tribunal, en el uso de los recursos que se manejan a través del Fondo de Caja Chica.

1.3. Objetivos específicos

1. Determinar si el monto asignado al fondo de caja chica se destina a la atención de gastos menores de carácter excepcional y de naturaleza no previsible.
2. Examinar los gastos (compras y viáticos) y demás transacciones realizadas con cargo al fondo objeto de estudio.
3. Evaluar los controles internos implementados en el fondo de caja chica, incluyendo las cajas chicas auxiliares.

1.4. Alcance

El estudio comprendió el análisis y evaluación de las actividades desarrolladas en la implementación, ejecución y control del Fondo Fijo de Caja Chica del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), para las transacciones realizadas entre el 1º de marzo de 2007 y el 29 de febrero de 2008.

Sobre el particular, durante la fase de ejecución del estudio se analizó:

1. El monto asignado al fondo y su composición (caja principal y cajas auxiliares), en operación normal.
2. Los gastos (compras y viáticos) realizados con cargo a dichos recursos.
3. El sistema de control que ha implementado la Administración respecto al manejo de los recursos asignados.

Cabe señalar que el presente estudio complementa los resultados de los arqueos practicados a las cajas chicas auxiliares y al Fondo Fijo General, cuyos resultados constan en Informe de Control Interno N° ICI-04/2008, remitido al Lic. Gilberto Gómez Guillén, Contador Institucional, mediante oficio N° AI-111-2008 del 04 de junio de 2008.

1.5. Normativa

El examen se practicó con fundamento en la siguiente normativa:

- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 198 del 16 de octubre de 2001 y sus reformas.
- Ley General de Control Interno, N° 8292, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 169 del 27 de agosto de 2002.
- Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto N° 33411-H del 27 de setiembre de 2006, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 210 del 2 de noviembre del 2006 y sus reformas.
- Reglamento General del Fondo Cajas Chicas del Ministerio de Hacienda, Decreto Ejecutivo N° 32874-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 22 del 31 de enero de 2006.
- Reglamento del Fondo Fijo de Caja Chica del Tribunal Supremo de Elecciones, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 40 del 26 de febrero de 2007.
- Pronunciamientos sobre la materia emitidos por la Contraloría General de la República.

1.6. Aspectos generales

El Fondo Fijo de Caja Chica del Tribunal está regulado por una normativa interna denominada “Reglamento del Fondo Fijo de Caja Chica del TSE” y un Reglamento General de dicho procedimiento, emitido por el Ministerio de Hacienda, según Decreto Ejecutivo N° 32874-H.

En la institución dicho Fondo está a cargo de la Contaduría, específicamente en el Área de Tesorería y bajo la responsabilidad del Contador del Tribunal. Dicho fondo, tal como lo define la normativa citada, está destinado a la atención de gastos menores producto de situaciones no previsibles y para adquirir bienes y servicios de carácter indispensable y urgente.

La ejecución del gasto a través de este medio de pago se considera como un procedimiento de excepción y por consiguiente limitado a la atención de las situaciones señaladas en el párrafo anterior, previa justificación de la Administración.

De esa forma, dicho instrumento se contribuye en una herramienta necesaria en la Administración considerándose como un mecanismo de pago ágil asociado a la vez a un procedimiento de excepción dentro de la materia de contratación administrativa.

En su operación normal, el Fondo Fijo mantiene un monto autorizado de ¢15.0 millones, sin embargo en la actualidad, a solicitud del Tribunal, la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda aprobó un incremento temporal de ¢15.0 millones adicionales, el cual debe ser devuelto al Fondo General del Gobierno a más tardar el 31 de marzo de 2011, según consta en oficio N° TN-0383-008 del 24 de marzo de 2008, suscrito por el Lic. José Adrián Vargas Barrantes, Tesorero Nacional.

Asimismo, con el propósito de afrontar gastos con motivo de los procesos electorales y/o referéndum, esa asignación puede aumentar considerablemente, ante solicitud que al efecto formule el Tribunal.

1.7. Comunicación verbal de resultados

Los resultados del presente informe fueron expuestos el 18 de noviembre del 2008 en la Sala de Reuniones de la Dirección Ejecutiva, con la presencia de las siguientes personas: Lic. Fernando Viquez Jiménez, Director Ejecutivo, Lic. Gilberto Gómez Guillén, Contador Institucional, Lic. Jorge E. Villaplana Ramírez, Subcontador y el Lic. Fabián Jiménez Murillo, Encargado del Área de Tesorería de la Contaduría, Licda. Sonia Rodríguez Rodríguez y Lic. Carlos Chavarría Salas, ambos funcionarios de la referida área.

Cabe señalar que las observaciones que realizaron los funcionarios presentes durante la comunicación verbal de resultados y sobre las que se dejó evidencia en el Acta respectiva, fueron incorporadas en lo pertinente al presente documento.

2. RESULTADOS

2.1 Aspectos relacionados con la operación del fondo fijo y cajas auxiliares

2.1.1. Ausencia de una rutina de arqueos al fondo fijo

Sobre el particular, aunque el Área de Tesorería practica regularmente (cada mes) arqueos a las cajas chicas auxiliares y mantiene un programa de conciliaciones que realiza sobre las cuentas corrientes que componen el fondo fijo de la Institución, no se pudo evidenciar que se realice una rutina de arqueos a dicho fondo como tal.

Sobre el particular, mediante oficio N° CONT-473-2008 del 10 de julio de 2008, del Lic. Gilberto Gómez Guillén, Contador Institucional, dirigido al Lic. José Gilberto Alvarado Villalobos, en su condición de Director Ejecutivo a.i. manifestó en relación con las acciones adoptadas con motivo del informe N° ICI-04/2008 remitido por esta Auditoría con ocasión del arqueo al fondo fijo, lo siguiente:

“...Por otro lado estoy girando instrucciones al señor Jorge E. Villaplana Ramírez, Subcontador, para que por lo menos una vez cada dos meses haga arqueos sorpresivos al Fondo fijo de Caja Chica del Tribunal, actividad que para fines de control interno resulta imprescindible...”

Al respecto, el artículo N° 33 del Reglamento General del Fondo de Cajas Chicas “Informe de Arqueos”, dispone:

“...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.

b) Informe Trimestral con arqueos mensuales con los anexos correspondientes, así como los arqueos realizados tanto a la Caja Central como a las auxiliares, el cual deberá remitirse a la Tesorería Nacional por medio de oficio, firmado por el Responsable del fondo y por el superior inmediato.

c) La información detallada en los documentos elaborados por funcionarios de la Unidad Financiera para los correspondientes arqueos, deberá contar con el nombre, firma y sello de la dependencia correspondiente. Lo indicado deberá también ser atendido por los funcionarios encargados de las cajas auxiliares. Se deberá mantener en custodia en la Dirección o Unidad Financiera, el informe equivalente al enviado a la Tesorería Nacional, a fin de que pueda ser revisado por otros entes u órganos de fiscalización y control...”

De igual forma, el artículo N° 29 “del Reglamento de Fondo Fijo de Caja Chica del TSE, titulado “Del programa de revisiones de la Contaduría” se refiere a ese tema en los siguientes términos:

“...La Contaduría, en consideración de las particularidades institucionales, realizará en forma mensual un programa de revisiones, conciliaciones bancarias y su análisis, así como arqueos internos, tanto del Fondo Fijo-Caja Chica como de las auxiliares...”

En ese orden de ideas, el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, en su norma N° 4.16 “Arqueos independientes”, señala lo siguiente:

“Deberán ser efectuados arqueos independientes y sorpresivos de los fondos y otros activos de la institución (incluido el acopio de información clave), por funcionarios diferentes de aquellos que los custodian, administran, recaudan, contabilizan y generan.”

En ese sentido, la ausencia de dicha rutina podría representar un menoscabo en el control que corresponde ejercer sobre los recursos que conforma dicho fondo, en especial en consideración a que el monto autorizado para su operación es importante y que en periodo electoral y de referéndum se incrementa considerablemente.

Por otra parte, en consulta realizada al Lic. Fabián Jiménez Murillo, Encargado del Área de Tesorería, en cuanto a si se está cumpliendo con el envío de la información a la Tesorería Nacional, según lo dispuesto por el referido artículo N° 33 del Reglamento General del Fondo de Cajas Chicas, nos indicó que no. Dicha situación debe llamar a la reflexión pues se está en presencia de un incumplimiento de una norma de aplicación obligatoria a la materia objeto de estudio.

2.1.2. Manual de procedimientos para la operación de las cajas chicas auxiliares

En consulta realizada a los funcionarios que se les ha delegado el manejo de las cajas chicas auxiliares (Proveeduría, Tesorería, Secretaría del TSE y Oficina Coordinadora de Servicios Regionales), con el fin de determinar, si se cuenta con un Manual de procedimientos para la operación de dichas cajas, se nos indicó que no, situación que podría propiciar que se cometan errores u omisiones por parte de los funcionarios responsables de su manejo.

La implementación de un instrumento de esta naturaleza permite a la Administración contar con una guía con el propósito de verificar de forma razonable que el procedimiento se está llevando a cabo correctamente y conforme a la normativa aplicable; además se convierte en una herramienta de capacitación para los funcionarios que asumen por primera vez las funciones, deberes y responsabilidades inherentes a ese cargo.

En relación con este tema, mediante oficio del Departamento Legal N° DL-241-2008 del 23 de mayo de 2008, al rendir informe solicitado por el Tribunal con oficio N° STSE-429-2008 del 5 de febrero de ese año, en relación con el “Manual de Operaciones del Manejo del Fondo Fijo de Caja Chica del TSE”, entre otros aspectos, concluyó:

“...Siendo que las cajas chicas auxiliares son parte de la caja chica central, se sugiere incluir en el Manual, las rutinas de trabajo y responsables de éstas...”

Es preciso indicar que mediante oficio N° CONT-514-2008 del 30 de julio de 2008, el Lic. Gilberto Gómez Guillén remitió al Tribunal el Manual de Operación del Fondo en estudio, con las modificaciones sugeridas por el Departamento Legal, para lo cual incorporó un aparte específico sobre las cajas chicas auxiliares. Dicho Manual fue aprobado por el Tribunal en Sesión Ordinaria N° 70-2008, celebrada el 07 de agosto del año en curso, acuerdo comunicado con oficio N° STSE-2554-2007 de la misma fecha.

Lo anterior se considera de gran importancia en vista que el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, señala en la norma N° 4.8 “Documentación de procesos y transacciones” y su declaración interpretativa, que los controles vigentes para los diferentes procesos y actividades de la institución, así como todas las transacciones y hechos significativos que se generen deben respaldarse adecuadamente y ser comunicados a quien corresponda, siendo la normativa interna vigente (manuales de puestos y procedimientos, circulares; disposiciones y otros), una de las formas en que puede ser satisfecho dicho requerimiento.

2.1.3 Uso de cuenta corriente denominada “cuenta transitoria”

Con motivo de la revisión de los libros contables que mantiene el Área de Tesorería, se identificó la cuenta corriente N° 31337-8 con el Banco de Costa Rica, denominada “cuenta transitoria”, cuyos movimientos se registran mediante un Libro de Diario autorizado por esta Auditoría Interna el 24 de agosto de 2001.

Según se constató, dicha cuenta se utiliza para realizar depósitos provenientes de:

- a. Las diferencias producto de los dineros sobrantes por la cancelación de viáticos¹.
- b. Los dineros que gira la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) al Tribunal, por concepto de subsidios producto de incapacidades de sus funcionarios (al operar un convenio con esa entidad).
- c. Los ingresos mediante cheque por concepto de utilización del Auditorio del Tribunal.
- d. Intereses generados por los saldos que mantiene la cuenta corriente.

Cabe señalar que posteriormente los dineros a que se refiere el aparte a. anterior, previo estudio detallado de los dineros depositados en la cuenta transitoria, se transfieren a la cuenta corriente de origen N° 8424-4 con el Banco Nacional de Costa Rica, correspondiente al Fondo Fijo de Caja Chica, ya que forman parte de éste, mientras que los recursos provenientes de los demás conceptos (apartes b. al d.) se transfieren a la caja única del Estado.

En relación con lo expuesto, es preciso señalar lo siguiente:

- La inconveniencia de que sumas de dinero que forman parte del Fondo de Caja Chica se mantengan y controlen a través de una cuenta corriente distinta de aquella en la que se controlan los demás recursos que corresponden a ese Fondo.
- Aunado a lo anterior, que se mezclen recursos que no guardan ninguna relación con aquellos que pertenecen a ese Fondo.

¹ Se refiere a las sumas de dinero sobrantes que se generan en aquellos casos en que el monto del gasto real por concepto de viáticos girado al funcionario con recursos del Fondo Fijo, es inferior al monto del adelanto previamente girado.

Con respecto al primer punto, se debe tomar en cuenta que el sistema de fondo fijo de caja chica debe operar de manera que en cualquier momento se pueda realizar un recuento del monto del fondo fijo asignado mediante un arqueo o algún otro tipo de revisión, sin que para ello en modo alguno se tenga que estar a expensas de la realización de un estudio de un determinado registro (libro de diario de la cuenta transitoria) para determinar los montos por concepto de devoluciones de dinero de las liquidaciones de adelantos de viáticos que forman parte integral del mismo fondo.

Sobre la segunda situación, según se pudo constatar de las conversaciones con el personal del Área de la Tesorería, esta cuenta se ha mantenido desde hace varios años, sin embargo, se considera que el depositar las devoluciones por concepto de liquidaciones de adelantos de los viáticos en una cuenta corriente distinta a la cuenta corriente en la que se maneja el referido fondo, aparte de resultar inconveniente desde el punto de vista de control interno, podría inducir a la materialización de errores y/o omisiones en el registro, control y transferencia de los dineros relacionados con las devoluciones de dinero producto de la liquidación de adelantos para gastos de viaje.

Esto último podría inferirse de lo expuesto por el Lic. Fabián Jiménez Murillo, Encargado del Área de Tesorería, mediante oficio N° A.T.-28-2008 del 07 de julio de 2008, dirigido al Lic. Gilberto Gómez Guillen, al señalar:

“...Es perfectamente normal, aunque no quiere decir que esté correcto, que existan movimientos de transferencia que no se transfieren oportunamente de la cuenta transitoria (313337-8 BCR) a la cuenta del Fondo Fijo, por concepto de devoluciones por utilización de viáticos que realizan los funcionarios que participan en giras...”

“...En ese sentido, la funcionaria Sonia Rodríguez inició un estudio de movimientos de transferencia no aplicados, obteniendo como resultado una lista cuya liquidaciones mostraron sobrantes de dinero que fueron depositados en su momento a la cuenta transitoria pero que no se habían trasladado a la cuenta de origen, es decir, no se habían reintegrado a la cuenta corriente del Fondo Fijo...”

Otro aspecto que es preciso señalar es que desde noviembre del 2007 al 31 de mayo de 2008, fecha en que esta Auditoría realizó un arqueo al fondo que fijo que se nos ocupa, con el cual se detectó una suma faltante, según señala en oficio N° CONT-473-2008 del 10 de julio de 2008 dirigido al Lic. Gilberto Alvarado Villalobos, no se disponía de los estados de cuenta de la cuenta corriente N° 001-0031337-8 BCR (según se explicará en el aparte siguiente), lo cual impidió realizar las respectivas conciliaciones en forma oportuna, situación que atentó con los controles que permiten detectar la falta de registros en libros, lo que a la postre se dio y restó en parte posibilidades de determinar con certeza la razón que generó el faltante.

Por otra parte, el Manual de Operación del Fondo Fijo de Caja Chica del TSE, aprobado por el Tribunal en Sesión Ordinaria N° 70-2008, señala en su aparte N° 3 “Naturaleza de la caja chica y su custodia”, punto C) Procedimiento, que el fondo fijo se manejará a través de la cuenta corriente ya mencionada, en alusión a la utilización de la cuenta N° 8424-4 del Banco Nacional de Costa Rica, en la que se centraliza la operación de los recursos del fondo referido, es decir, no contempla dicho Manual la posibilidad de utilizar la referida cuenta transitoria en la operación del fondo en estudio.

2.1.3.1. Conciliaciones bancarias de la cuenta transitoria

En relación con este tema se determinaron dos situaciones con consideramos conveniente destacar:

- a. El atraso continuó en la realización de las conciliaciones bancarias de la cuenta corriente N° 001-0031337-8 del Banco de Costa Rica, denominada cuenta transitoria, aspecto que se evidencia en el siguiente cuadro:

Períodos	Fecha en que se confeccionó la conciliación	Atraso en días Hábiles
Del 1° al 30 de noviembre de 2007	02-07-2008	151
Del 1° al 31 de diciembre de 2007	02-07-2008	132
Del 1° al 31 de enero de 2008	02-07-2008	109
Del 1° al 29 de febrero de 2008	02-07-2008	88
Del 1° al 31 de marzo de 2008	02-07-2008	67
Del 1° al 30 de abril de 2008	02-07-2008	45
Del 1° al 31 de mayo de 2008	02-07-2008	23
Del 1° al 30 de junio de 2008	20-10-2008	80
Del 1° al 31 de julio de 2008	20-10-2008	57
Del 1° al 31 de agosto de 2008	20-10-2008	36
Del 1° al 30 de setiembre de 2008	20-10-2008	14

Fuente: Estados de cuenta del Banco y conciliaciones bancarias

Cabe señalar que los atrasos son provocados en parte por cuanto no se gestiona en forma oportuna la remisión de los estados de cuenta correspondientes. Por tal razón, los estados correspondientes al período comprendido entre noviembre de 2007 y mayo de 2008 fueron recibidos el 1° de julio del año en curso, mientras que para el período junio a setiembre de 2008, el 17 de octubre del mismo año.

Al consultar al personal de la Tesorería sobre dicha situación, se indicó que el atraso se debe a que el Banco de Costa Rica, dejó de remitir vía digital los estados de cuenta, por lo que el Lic. Jorge E. Villaplana Ramirez, Subcontador, realizó la diligencias del caso a efecto de normalizar dicha situación.

El aspecto anterior evidencia que el control de los movimientos de dicha cuenta no es oportuno, situación que es de particular importancia, pues debilita el sistema de control interno del fondo fijo de caja, ya que como se demuestra en el punto siguiente, afecta el adecuado y constante registro de los movimiento de la cuanta en mención.

Al respecto el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización, en su norma N° 4.14 “Conciliaciones periódicas de registros”, define:

“...Deberán realizarse verificaciones y conciliaciones periódicas de los registros contra los documentos fuentes respectivos, para determinar y enmendar cualquier error u omisión que se haya cometido en el procesamiento de los datos...”

- b. El segundo aspecto se refiere a que el atraso señalado en punto anterior provoca el registro no oportuno de movimientos y por ende pérdida en el control de la cuenta corriente. Dicha situación se presentó en relación con el cheque N° 90137136 del 29 de enero de 2008, por un monto de ¢ 293,410.00, el cual fue registrado en el libro de caja hasta el 7 de julio del mismo año, sea más de cinco meses después de su emisión.

Lo expuesto debe llamar la atención en razón que las conciliaciones son instrumentos de control que debe ejercerse oportunamente, pues facilita el control que la Administración debe realizar y la fiscalización que la Auditoría le corresponde.

Al respecto el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización, en su norma N° 4.10 “Registro oportuno”, señala:

“...Los hechos importantes que afectan la toma de decisiones y acciones sobre los procesos, operaciones y transacciones deben clasificarse y registrarse inmediata y debidamente...”

2.1.4. Depósitos en efectivo relativos al fondo fijo

Mediante la revisión de los depósitos que realiza el Área de Tesorería, se evidenció que a pesar de que existen regulaciones en lo referente a los procedimientos a seguir respecto a los depósitos de efectivo percibidos por esa Área, éstas no se cumplen, pues dicho trámite no se realiza en forma diaria, sino varios días después de su liquidación.

La situación comentada se puede apreciar en el siguiente cuadro, en el que se muestra que los depósitos por concepto de liquidaciones de viáticos:

N° de depósito	Período de las liquidaciones		Fecha del depósito	Monto en ¢
	Del	Al		
00000500	18-12-2007	21-12-2007	10-01-2008	107,210.00
36745543	08-01-2008	28-01-2008	08-02-2008	122,560.00
00000301	01-02-2008	14-02-2008	25-02-2008	301,820.00
37277471	25-02-2008	07-03-2008	11-04-2008	94,832.00
37308577	07-03-2008	31-03-2008	16-04-2008	1,151,415.00
37546434	07-04-2008	05-05-2008	13-05-2008	318,065.00
37755841	02-04-2008	02-06-2008	05-06-2008	431,365.00
00101000	02-06-2008	04-07-2008	11-07-2008	1.171,795.36
00100400	27-06-2008	04-08-2008	12-08-2008	1,523,700.00
00000090	01-08-2008	08-08-2008	13-08-2008	43,090.00
00000639	05-08-2008	20-08-2008	05-09-2008	947,357.98
00000065	24-08-2008	01-09-2008	05-09-2008	164,107.50

Fuente: Comprobantes de depósitos y controles de devoluciones de viáticos

Se desprende del anterior cuadro, que varias sumas de dinero que forman parte del fondo fijo, algunas bastante significativas por su cuantía, aparte de que se depositan en una cuenta corriente distinta a aquella de de operación normal de ese fondo, se mantuvieron sin depositar por períodos excesivos.

Sobre este particular el aparte denominado “Manejo de efectivo y preparación de depósitos” del Manual de Operación del Fondo Fijo, señala:

“...Diariamente se debe preparar los depósitos correspondientes extrayendo los billetes y las monedas de los sobres que las contienen realizando un conteo por sobre...”

El hecho que los depósitos de efectivo no se realicen con la periodicidad que dispone la normativa, debilita el control interno sobre el manejo de un rubro evidentemente delicado, como lo es el manejo de efectivo.

Por otra parte y a pesar de que el funcionario que tramita, registra y ejerce control sobre la liquidación de los viáticos cuenta con un formulario denominado “Control de devoluciones de viáticos”, en el que se desglosa el monto del depósito por: fecha de la liquidación, nombre del funcionario, N° de cheque, los monto correspondientes al cheque, la liquidación y de la suma a devolver, la devolución, así como el detalle de los billetes y monedas, dicho control no constituye un soporte de los depósitos por concepto de liquidaciones de viáticos, ya que en ese formulario no existe una referencia sobre el número y fecha del depósito; además la formula referida no es prenumerada, ni indica el nombre y firma de la persona que la confeccionó y aprobó.

En ese sentido, el mencionado Manual de Normas Generales dispone en su norma 4.17 “Formularios uniformes”, lo siguiente:

“...Deberán implantarse formularios uniformes para el procesamiento, traslado y registro de todas las transacciones que se realicen en la institución, los que contarán con una numeración preimpresa consecutiva que los identifique específicamente. Igualmente, se establecerán los controles pertinentes para la emisión, custodia y manejo de tales formularios, según corresponda...”

2.2. Trámite de compras mediante el Fondo de Caja Chica

2.2.1 Adquisición de materiales para ejecución de remodelaciones

Entre los requerimientos que el Reglamento del Fondo Fijo de Caja Chica establece para la adquisición de bienes y servicios mediante este mecanismo de pago, el artículo N° 16 se refiere a la evaluación de la necesidad y urgencia de realizar la compras por este medio.

En ese sentido, al verificar dicha condición y a pesar de los controles que la Administración ha implementado, en términos de que en cada orden de pedido interna consigna una justificación sobre la necesidad de adquirir el bien y/o servicio, suscrita por el Encargado de la Unidad requirente y avalada por el Jefe del Programa Presupuestario correspondiente y que se justifica por cuanto al momento de gestionar las compras no se mantienen en inventario los respectivos artículos, se determinó que aquellas adquisiciones que se refieren a los denominados “Materiales y productos de uso en la construcción y mantenimientos” (materiales de ferretería), cabría valorar si las mismas pudieron ser programadas utilizando los mecanismos usuales de presupuestación y contratación con que cuenta la Administración, de acuerdo con las estimaciones que para tales efectos se formulen.

En relación con dicho aspecto, el 12 de octubre del 2006, el Lic. Javier Vega Garrido, en ese entonces Proveedor Institucional, informó al Lic. Fernando Viquez Jiménez, Director Ejecutivo, mediante oficio N° 2542-06, lo siguiente:

“...Como ejemplo práctico de todo lo que antecede, me permito remitirle adjunto varios cuadros en los que se listan las compras –clasificadas por subpartida- que corresponden a materiales de ferretería de todo tipo adquiridos durante este año, que recurrentemente son solicitados a esta Proveeduría y que representa el porcentaje más alto de las liquidaciones que se hacen ante la Contaduría institucional.

Lo anterior, tiene como propósito que esa Dirección como jefatura de programa valore la situación descrita que ha persistido en el tiempo, con el fin de que puedan adoptarse los

correctivos del caso, pues al parecer muchos de los materiales listados podrían ser programados por predecibles...” (El subrayado no es del original).

En referencia a dicho tema, el Lic. Manuel Martínez Sequeira y el Lic. Elard Gonzalo Ortega Pérez, Gerente de División de la División de Asesoría y Gestión Jurídica y Fiscalizador, respectivamente, de la Contraloría General de la República, con oficio N° 1226 del 26 de enero de 2006, señalaron:

“...Ahora bien, en lo que interesa a la consulta de esa Auditoría Interna, debemos señalar que, efectivamente, esta División sigue la tesis de que los pagos que se realicen por medio de fondos disponibles de “caja chica” –y evidentemente hablando de contrataciones- deben ser por artículos o servicios indispensables y de verdadera urgencia. Por lo tanto, aparte de ajustarse a la normativa reglamentaria que cada entidad fije para la utilización de los fondos de “caja chica”, lo que debe quedar fundamentado es que la satisfacción de las necesidades no corresponde hacerla por medio de los mecanismos normales, o sea, a través de los procedimientos de contratación ordinarios, contrataciones que involucrarían, por supuesto, la forma de pago normal con todos sus trámites...”

En tal sentido, al verificar la situación expuesta por el Lic. Vega Garrido, se identificaron compras realizadas para la remodelación de la Oficina Regional de Puntarenas, que en un período de un mes y dieciocho días (del 27 de abril al 15 de junio del 2007), se utilizó en dos oportunidades la Caja Chica Auxiliar de la Proveeduría institucional para tal fin, lo que permite evidenciar –en este caso- que dichos gastos dejaron de ser de carácter excepcional y se convirtieron en recurrentes. El detalle correspondiente se aprecia en el siguiente cuadro:

Orden de Compra	Fecha	Oficina solicitante	Monto en ¢
9154	27-04-2007	Servicios Generales	134.355,00
9172	14-06-2007	Servicios Generales	78.912,00

Fuente: Ordenes de compra y de pedido internas.

Otras remodelaciones llevadas a cabo en las que se utilizó la Caja Chica para la compra de materiales con ese fin, fueron las realizadas en la Oficina

Regional de Golfito, según orden de pedido interna N° 9253 del 09 de noviembre de 2007 por ¢ 81.283,00 y la de esta Auditoría por un monto de ¢ 188.814,30, según orden de pedido N° 3164, entre otras.

Sobre el particular, si bien es cierto que podría resultar comprensible que el no contar con existencias de esos materiales, ante la amenaza de interrumpir o suspender las operaciones en las dependencias citadas, se podría eventualmente generar la urgencia que posibilite la utilización de la Caja Chica, no obstante, se debe valorar la medida en que dichos insumos pudieron ser previsibles y programados oportunamente. Lo anterior con fundamento en que una remodelación requiere, entre otros aspectos, de la formulación de un presupuesto en el que se identifiquen las necesidades de recursos humanos, materiales, etc., y aunque las estimaciones por lo general razonablemente no resulten exactas, esto no facultaría a que la Caja Chica se utilice como un mecanismo para mitigar la falta de una adecuada previsión.

Al respecto, de acuerdo con lo manifestado por el Lic. Fernando Viquez Jiménez, Director Ejecutivo, la utilización de recursos del fondo fijo para la adquisición de tales materiales en casos como los expuestos podría obedecer que por la escasa cuantía de los materiales no es posible utilizar los mecanismos normales de contratación, aparte de que por el costo beneficio que ello significa, tanto en tiempo como en recursos, hace más viable la utilización de ese mecanismo de pago.

En cuanto a dicho criterio, aunque esta Auditoría considera que en la práctica podría resultar razonable, sí sería conveniente que se justifique y documente adecuadamente tal decisión.

2.2.2. Adelantos de dinero para sufragar el pago de la revisión técnica de vehículos del Tribunal

De conformidad con la evaluación realizada sobre las erogaciones del fondo, se determinó que para la cancelación de la revisión técnica vehicular de los automotores del Tribunal, correspondiente al 2007, mediante oficios N° 095-DE-2007 de 6 de febrero de 2007, N° DE-508-2007 del 18 de mayo de 2007, N° DE-1052-2007 del 22 de octubre de 2007 y N° DE-182-2008 del 6 de febrero de 2008, la Dirección Ejecutiva autorizó sufragar el pago por dicho concepto.

Para tal efecto, se constató que el procedimiento consiste en confeccionar un cheque por la totalidad del monto de la revisión de los vehículos incluidos en la solicitud, lo que no permite que el Área de Tesorería pueda realizar liquidación del adelanto de dinero sino hasta que la citada unidad presente todas las facturas comerciales que amparan las revisiones efectuadas e incluidas en la nómina original, situación que puede conllevar hasta cinco meses después de la fecha de emisión del cheque. Dicha situación puede apreciarse en el siguiente cuadro:

N° de cheque	Monto	Fecha	Período de facturas comerciales (1)	Fecha de liquidación	Días naturales transcurridos (2)
16192-1	123.649,00	08-02-2007	21-02-07 al 17-05-07	14-06-2007	127
16398-9	142.773,00	30-05-2007	17-05-07 al 11-10-07	30-11-2007	154
17832-4	95,194.00	25-10-2007	15-08-07 al 05-12-07	17-12-2007	53
18226-0	195,580.00	08-02-2008	30-01-08 al 24-06-08	07-07-2008	150

(1) Cada cheque está amparado a varias facturas comerciales

(2) Corresponde a los días transcurridos entre la fecha de otorgamiento del adelanto de dinero y la fecha de su liquidación.

Fuente: Copia de facturas de Gobierno, facturas comerciales, cheques y otros documentos

Nótese que en relación con los casos detallados en el cuadro anterior, los plazos transcurridos entre las fechas de otorgamiento de los adelantos de dinero y los de su liquidación están entre los 53 y 154 días naturales, situación que se contrapone a lo que establece el Reglamento del Fondo Fijo del Tribunal, de conformidad con los numerales que seguidamente se transcriben:

“...Artículo No. 16 —Requisitos para compras. En atención a las compras autorizadas por el Fondo Fijo-Caja Chica se deberán observar los siguientes requisitos, sin perjuicio de otros establecidos en la normativa vigente sobre la materia:

i) El funcionario encargado de realizar la gestión de compra será el responsable de entregar la Orden de Pedido Interna Fondo Fijo-Caja Chica al proveedor comercial y efectuar la rendición de cuentas a más tardar cinco días hábiles después de emitido el documento ante la Contaduría del Tribunal Supremo de Elecciones... (el destacado no es del original)

“...Artículo No. 21 —De los adelantos y su liquidación. Las solicitudes de adelanto de dinero para efectuar compras menores se tramitarán por medio de un formulario prenumerado denominado “Vale provisional de caja chica”, en el cual se consignará la fecha, monto, el nombre, firma de la persona que autoriza el adelanto y firma del funcionario que recibe el dinero. Dicho vale se conservará en caja y será devuelto a la persona que realizó la compra, una vez que presente la liquidación del dinero que le fue entregado. Los adelantos serán autorizados por los encargados de las cajas chicas. La liquidación de los anticipos para compras deberá producirse dentro del quinto día hábil siguiente al retiro del dinero y se deberán tomar en cuenta los procedimientos que para estos fines se establecen en los manuales internos...” (el destacado no es del original)

Lo anterior representa una debilidad en la aplicación de controles sobre la actividad descrita, lo que puede ocasionar errores en la información contable que respalda las operaciones del fondo en estudio.

2.3. Espacio físico asignado para el personal y archivos del Área de Tesorería

Con motivo de la evaluación practicada al fondo fijo que opera en el área de Tesorería se pudo apreciar que en este lugar se ubican cuatro personas, tres

de las cuales desarrollan funciones directas relacionadas con el quehacer de esa dependencia, quienes a su vez tienen relación con el Fondo Fijo, mientras que un cuarto funcionario ejecuta labores atinentes al registro y control de las contribuciones de los partidos políticos.

Sobre el particular, se pudo notar que el área física donde labora dicho personal es bastante reducida, situación que a criterio de ésta Auditoría repercute en los siguientes aspectos:

1. Falta de espacio a efectos de que esa dependencia cuente con un archivo de gestión del Fondo Fijo, así como para el que demanda la atención de las restantes funciones de la Tesorería.
2. Al estar ocupado el espacio destinado para la atención al público por el funcionario a cargo del control de las contribuciones de los partidos políticos, se evidenció que en varias oportunidades el personal de la institución al momento de realizar las gestiones para el retiro y liquidación de cheques para la compra de bienes y servicios, así como para la solicitud y liquidación de los adelantos de viáticos, ingresan sin ninguna restricción al recinto donde se ubica el escritorio del funcionario encargado del fondo fijo.

En relación con el primer aspecto, se pudo establecer que aunque la Contaduría Institucional cuenta con un sistema de archivo en el que se centraliza la documentación de las diferentes áreas que la conforman, el Área de Tesorería no cuenta con un archivo que sea específicamente para el fondo fijo de caja chica y que se ubique físicamente en esa unidad, lo cual permitiría una centralización de la información y la oportuna localización de los documentos que respaldan las operaciones del citado fondo.

La segunda situación se estima preocupante, si se considera que en el Área de Tesorería se tramita, maneja y custodia gran cantidad de documentos y valores que podrían estar expuestos al extravío o pérdida debido al ingreso de personas ajenas hasta el sitio donde se ubica el funcionario encargado de realizar los trámites relativos al fondo, con el agravante que si una situación como la indicada se llegara a concretar, sería sumamente difícil identificar a la persona responsable, con las consecuencias que de ello se derivan.

En torno a estos temas, la normativa aplicable señala:

El Reglamento del Fondo Fijo de Caja Chica del TSE y el Reglamento General del Fondo Cajas Chicas señalan en sus artículos 26 y 30, en relación con el “Sistema de Archivo”, lo siguiente:

Artículo 26.-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, para lo cual el respectivo responsable dispondrá de un sistema de archivo que permita la fácil localización de documentos, y otros fines que se estimen convenientes...” (el destacado no es del original).

Por otra parte, el Manual de Normas Generales de Control Interno de repetida cita, en su norma N° 4.12 “Acceso a activos y registros”, señala:

“...El acceso a los activos y registros de la organización debe estar claramente definido y delimitado, de modo que sólo lo obtengan los funcionarios autorizados por razón de su cargo y de las labores correspondientes...”

Sobre este punto se considera necesario transcribir la declaración interpretativa de la anterior norma, la cual aclara su alcance en los siguientes términos:

“Las responsabilidades de los funcionarios conllevan la necesidad de que éstos logren el acceso a los activos y la información requeridos para que su desempeño sea adecuado; por consiguiente, los controles deben prever la posibilidad de que cada individuo disponga

de los activos precisos, a la vez que se previene el acceso a éstos de otro personal no autorizado. Lo anterior es particularmente importante en relación con activos muy sensibles en virtud de su facilidad de sustracción o eventual abuso o uso inadecuado; como en los casos del efectivo y de la información que no pueda considerarse de carácter público a la luz de la legislación vigente” (el destacado no es del original).

3. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados del estudio de auditoría realizado, se desprenden las siguientes conclusiones:

1. No obstante que la Contaduría reconoce la importancia que tiene la aplicación de una rutina de realización de arqueos periódicos al Fondo Fijo de Caja Chica del TSE y por ende manifiesta que giró instrucciones concretas a efectos de que se cumpla con este procedimiento, varios meses después de que se informó a la Dirección Ejecutiva sobre tal medida, a la fecha no se ha procedido conforme a lo indicado, situación que debilita el sistema de control interno en la operación de dicho Fondo, tal como lo reconoce la propia Contaduría, lo que además propicia el riesgo de pérdidas o manejos inadecuados de recursos.
2. Consideramos totalmente inconveniente la utilización de la cuenta transitoria con el propósito de depositar de manera temporal recursos que pertenecen al fondo fijo de caja chica, situación que además es contraria a los principios que rigen la operación de un fondo de esta naturaleza, el cual para efectos prácticos de control requiere que los recursos que le pertenecen se manejen a través de una única cuenta. Asimismo, se trata de una cuenta que opera al margen del Reglamento del Fondo Fijo de Caja Chica del TSE y de su Manual de Operaciones, ya que en ninguna de ambos cuerpos normativos se autoriza su utilización, por lo que se deja desprovista de los controles con que regularmente opera la cuenta autorizada para tal efecto.
3. El atraso en la confección de las conciliaciones bancarias de la cuenta transitoria debilita el sistema de control interno del fondo fijo, aspecto que puede conllevar a errores y/o omisiones en el seguimiento y fiscalización de los recursos que se mantienen en dicha cuenta.

4. Consideramos inconveniente y contrario a las sanas prácticas para el manejo del efectivo, que los depósitos bancarios por concepto de liquidación de viáticos, se realice varios días después de la fecha en que el funcionario realiza el trámite de cancelación de los mismos, situación que además evidencia el incumplimiento de la norma de control que regula dicha materia.

Aunado a lo anterior, el hecho de que el control de devoluciones de viáticos que mantiene el Área de Tesorería, no se utilice como soporte de los referidos depósitos, no permite identificar de forma ágil y oportuna la composición de los mismos.

5. Respecto a las situaciones apuntadas en relación con las compras mediante el fondo de caja chica, específicamente las referidas a materiales para ejecutar las obras de remodelación de oficinas del Tribunal, es preciso recalcar el especial cuidado que debe imperar respecto de los mecanismos de control para la correcta utilización del fondo de caja chica, ya que de lo contrario podría facilitarse que se desvirtúe la naturaleza del fondo en cuestión.
6. En relación con los recursos que se giran a través del fondo con el propósito de sufragar el pago de la revisión técnica de los vehículos del Tribunal, consideramos inapropiado el procedimiento que se utiliza para el otorgamiento de los adelantos de dinero mediante nóminas, ya que favorece la liquidación de tales adelantos en plazos que exceden considerablemente las regulaciones del Reglamento del Fondo Fijo.
7. La situación que prevalece en cuanto a lo reducido del área donde se ubica la Tesorería, restringe considerablemente la posibilidad de contar con un archivo de gestión destinado al Fondo Fijo de Caja Chica y que se

ubique físicamente en esa unidad, lo cual facilitaría la centralización de la información que respalda las operaciones que por ese medio se realizan.

Por otra parte, consideramos inconvenientes las condiciones que prevalecen respecto al acceso constante de personal ajeno a esa área a efectos de realizar gestiones en dicha dependencia.

4. RECOMENDACIONES

A partir de los aspectos referidos con motivo de la presente evaluación, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Al Contador Institucional:

1. Que en un período no mayor a quince días hábiles a partir de la remisión del presente informe, la Contaduría diseñe e implemente un plan para la ejecución de una rutina de arqueos al Fondo Fijo de Caja Chica a su cargo, lo cual conlleva la definición de las acciones correspondientes para dar seguimiento a la ejecución de dicho plan de conformidad con lo que al efecto se establezca.
2. Que las devoluciones de dinero que realicen los funcionarios con motivo del trámite de la presentación de las liquidaciones de los adelantos de viáticos se depositen directamente en la cuenta asignada al Fondo Fijo N° 8424-4 con el Banco Nacional de Costa Rica, de tal manera que con ello se elimine la práctica de depositarlos temporalmente en la cuenta transitoria para posteriormente ser transferidos a la cuenta indicada
3. En tanto se mantenga en uso la denominada cuenta transitoria, es preciso que se realicen las gestiones pertinentes ante el Banco de Costa Rica, a efectos que los estados de cuenta correspondientes sean enviados puntualmente mes a mes, con el fin de facilitar las acciones para realización de las conciliaciones bancarias en forma oportuna.
4. Que al momento en que se realicen las liquidaciones por concepto de viáticos y en general por el ingreso de otras sumas, la Tesorería realice los depósitos bancarios de forma diaria, tal como lo regula el Manual de Operaciones del Fondo Fijo.

Adicionalmente, como parte de los mecanismos de control que debe mantenerse sobre los depósitos bancarios que realizan, es necesario que se haga referencia en el control de devolución de viáticos de los depósitos en mención, además en tal formulario se debe consignar, entre otros elementos, la responsabilidad (quien prepara y quien autoriza), así como contar con una numeración preimpresa y consecutiva.

5. Que la Contaduría gestione ante la Comisión de Construcciones los estudios que correspondan a efectos de que se determine si el lugar donde se ubica la Tesorería reúne las condiciones necesarias. De concluirse que el espacio físico no es adecuado, correspondería a la Contaduría realizar las gestiones ante quién corresponda con el fin de que en la medida que la disponibilidad de recursos de la institución lo permitan, se corrija la situación expuesta.
6. Que las gestiones que realiza el personal de institución en la Tesorería y demás interesados, se realicen en el área de atención al público con que cuenta dicha dependencia, con el propósito de restringir el acceso al resto de la oficina. Además, es preciso que la Contaduría gire las instrucciones necesarias al Encargado de dicha dependencia, con el fin de que se cumpla con tal cometido.
7. Debido a que la Tesorería le compete el trámite y custodia de una cantidad importante de valores, es recomendable que la Contaduría coordine con la Oficina de Seguridad los estudios necesarios con el fin de determinar la factibilidad de colocar una cámara de seguridad que permita monitorear en la entrada de esa Unidad, o en el área que se considere prudente, monitorear los movimientos del personal que realiza gestiones en esa dependencia. En caso de que se estime necesario la colocación de un

dispositivo de esa naturaleza, correspondería a la Contaduría gestionar los recursos necesarios mediante el respectivo Plan Anual Operativo

2. A la Jefatura de Servicios Generales:

Que con fundamento en lo establecido en los Planes Anuales Operativos, el Departamento de Servicios Generales realice una propuesta de compras de materiales a fin de lograr una estandarización de materiales de uso común y se cuente de esta manera con inventarios que puedan solventar las necesidades de la institución, lo cual permitiría que la utilización del procedimiento de pago mediante el Fondo de Caja Chica se limite a casos de estricta excepción.

3. A la Jefatura de Transportes:

Que la Oficina de Transportes suministre a la Tesorería la programación anual de la revisión técnica de la flota vehicular del Tribunal, a efectos que se realicen los respectivos adelantos por tal concepto, para lo cual la Tesorería debe estar vigilante sobre el cumplimiento del plazo que prevé la normativa para la presentación de la liquidación correspondiente.

20 de noviembre de 2008

Lic. Franklin Mora González
Auditor Fiscalizador