

Al contestar refiérase

al oficio Nro. **07818**

25 de agosto, 2011
DFOE-DL-0703

Señora
Alejandra Reyes Morales
Vice Presidenta Concejo Municipal
MUNICIPALIDAD DE GOLFITO

Señora
Ana Luisa Catón Baltodano
Alcaldesa Municipal a.i.
MUNICIPALIDAD DE GOLFITO

Estimadas señoras:

Asunto: *Remisión del informe Nro. DFOE-DL-IF-18-2011 sobre debilidades en el proceso de autorización de pagos y en el registro contable de las transacciones.*

Para que lo haga de conocimiento de los miembros del Concejo de esa corporación municipal en la sesión inmediata posterior a la fecha de recepción de este documento y para lo que compete a la Alcaldesa de esa Municipalidad, me permito remitirle el informe Nro. DFOE-DL-IF-18-2011, preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan los resultados del estudio referente a deficiencias determinadas en la autorización de pagos municipales.

El citado estudio se realizó en atención a una denuncia ciudadana y en el marco de la facultad establecida en los artículos 12 y 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, para efectuar investigaciones especiales a los entes y órganos, sujetos a su fiscalización o tutela de cara al ejercicio de las competencias constitucionales –artículos 183 y 184– y legales que le otorgan la protección objetiva de los fondos que integran la Hacienda Pública Municipal¹.

El objetivo del estudio consistió en verificar el cumplimiento del marco legal y técnico en el proceso de control respecto de la ejecución de pagos de las contrataciones de bienes y servicios por parte de la Municipalidad de Golfito, para lo cual el período de análisis comprendió del 1° de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2009, ampliándose cuando se consideró necesario, y se efectuó de conformidad

¹ Dentro de las cuales se encuentran el ordinal 175 de la Constitución Política, así como los artículos 4, 8, 9, 11, 12, 18 y 19 de la Ley Nro.7428 y los numerales 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley Nro. 8131) y 91, 97, 99, 102 y 103 del Código Municipal; entre otras.

con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE).

En reunión celebrada el 25 de agosto de 2011, en la Municipalidad de Golfito fueron presentados los resultados del presente estudio a funcionarios de ese ayuntamiento.

Deficiencias en la autorización de los pagos municipales

De acuerdo con lo previsto en el inciso e) del artículo 13 del Código Municipal, Ley Nro. 7794, son atribuciones del Concejo Municipal, entre otras, autorizar los egresos de la Municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del Alcalde Municipal, según el reglamento que se emita en el ayuntamiento. Por su parte, el inciso h) del artículo 17 de dicho Código dispone que corresponde, al Alcalde autorizar los egresos de la Municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 supracitado.

Asimismo, los artículos 109 y 110 del citado Código señalan que los pagos municipales serán ordenados por el alcalde municipal y el funcionario responsable del área financiera, y se efectuarán por medio de cheque expedido por el contador, con la firma del tesorero y, al menos, la de otro funcionario autorizado, y establecen que el tesorero municipal no realizará pago alguno sin orden del órgano municipal competente que lo autorice, so pena de incurrir en causal de despido y las demás responsabilidades que procedan.

En el caso de la Municipalidad de Golfito se determinó que su administración se extralimitó en cuanto a las competencias y niveles de autorización de los pagos municipales, ya que a pesar de no contar con el reglamento que señala el Código Municipal, ha efectuado egresos por sumas millonarias, que corresponde a la contratación y construcción de obras comunales, que no fueron autorizados por el Concejo Municipal. Por otro lado, la confección de los cheques no la realizó la Contadora Municipal sino la Unidad de Gestión de Cobros y el Tesorero Municipal realizó pagos a los respectivos beneficiarios de los cheques por las erogaciones contraídas de esa forma.

Así por ejemplo, se determinaron 15 pagos efectuados en el año 2008 por medio de cheques, que ascienden a ¢49.120.191,00 que oscilan individualmente esos pagos, entre ¢1.295.625,03 a ¢15.118.857,88, sin que para los efectos fueran autorizados por el Concejo, los cheques fueron emitidos por la Unidad de Gestión de Cobros, y la Tesorería Municipal no objetó la tramitación, en esas condiciones, de esos pagos que se hicieron al margen de lo que dispone el Código Municipal.

Sobre la situación comentada en este informe se tiene que la Administración Municipal, sin ninguna justificación, adoptó la decisión de tramitar pagos que corresponde autorizar al Concejo, solo con la participación del Alcalde Municipal y de otras instancias administrativas que están bajo la responsabilidad del citado

funcionario; asimismo, se trasladó la confección de los cheques a la Unidad de Gestión de Cobro sin fundamentar técnicamente tal actuación, lo cual fue corroborado en oficio de octubre de 2010 remitido a esta Contraloría General por el Alcalde Municipal de entonces, quien señala reconocer el error de este traslado, puesto que al final de cuentas no pudo consolidar la unidad de formulación, ejecución y control presupuestario que era el plan inicial.

Por otro lado, argumentándose situaciones apremiantes respecto de la ejecución de contratos, el Alcalde Municipal de ese entonces, relevó de responsabilidad, respecto de la confección de nóminas de órdenes de pago y cheques que se hicieron al margen de la normativa vigente, a la Proveedora, al Asesor Legal, Tesorero y Encargado Presupuestal municipales.

Resulta importante destacar que lo actuado por la Administración Municipal de Golfito, aparte de ser contrario a lo dictado por el Código Municipal contraviene también sanas prácticas de control interno que deben imperar en toda entidad pública para garantizar la transparencia de la gestión en el logro de sus objetivos, considerando que la Ley General de Control Interno y las normas de control interno para el Sector Público, señalan que los jefes y titulares subordinados tienen la responsabilidad de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, así como realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento. Teniendo claro los objetivos de proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir la confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones; y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

En ese sentido, las normas de control señalan que se deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la entidad es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes, al igual que la delegación de funciones que se realice.

Indebido traslado de funciones propias del Departamento de Contabilidad a la Unidad de Cobros

La Municipalidad de Golfito a pesar de contar con el Departamento de Contabilidad Municipal, trasladó la labor de registro de los asientos de egresos a la Unidad de Gestión de Cobros Municipal, esto sin ningún criterio técnico que justifique tal actuación.

En oficio de octubre de 2010 remitido a esta Contraloría General por el Alcalde Municipal de ese entonces, señala reconocer el error de ese traslado que produjo un efecto dislocante en esa labor, que por su naturaleza nunca debió apartarse de la Unidad Contable.

Con el traslado del registro de egresos a otra unidad administrativa que nada tiene que ver con la materia contable, aparte de incumplirse la normativa jurídica y técnica vigente, se incrementó el riesgo de que se realicen registros incorrectos, e incluso, de que se dejen de efectuar, lo cual va en detrimento de la confiabilidad de la información contable que se está produciendo, además que se genera toda una distorsión de la gestión contable, con serias implicaciones en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) —el Concejo Municipal de Golfito tomó un acuerdo en el que dispuso que ese ayuntamiento se comprometía adoptar las NICSP— considerando que la estructura que está funcionando no responde a los criterios técnicos que norma el tema contable.

En los años 2009 y 2010 esa entidad reportó en sus liquidaciones presupuestarias, egresos muy superiores a los ingresos, produciéndose déficit de ¢200,07 millones y ¢590,26 millones, respectivamente y respecto de los cuales, el Departamento de Contabilidad no dispone de la información que permita explicar la generación de tales resultados financieros. Esto es un ejemplo de la situación caótica que presenta la Municipalidad de Golfito en el tema de los registros contables.

El régimen municipal costarricense ha experimentado una serie de reformas que han transformado paulatinamente el accionar del sistema de administración financiera institucional, donde el subsistema de contabilidad tiene una mayor preponderancia dentro de este marco regulador.

Es así como el Código Municipal establece en su artículo 114 que las normas relativas a los asuntos financieros contables de la municipalidad deberán estar estipuladas en el Manual de procedimientos financiero-contables aprobado por el Concejo.

En los artículos 8 y 10 de la Ley General de Control Interno, Nro. 8292 y el numeral 4.4.3. de las Normas de control interno para el Sector Público, indican que los jefes y los titulares subordinados tienen la responsabilidad de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional y garantizar su efectivo funcionamiento, siendo uno de los objetivos, exigir la confiabilidad y oportunidad de la información y el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, así como emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados los registros contables y presupuestarios para que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución y las transacciones y eventos realizados.

Por su parte, esta Contraloría General emitió las Normas Técnicas Básicas que Regulan el Sistema de Administración Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social, Universidades Estatales, Municipalidades y otras Entidades de

Carácter Municipal y Bancos Públicos, a través de la resolución Nro. R-CO-8-2007², en las que se establece en su numeral 2.3.2 que la administración deberá ejecutar las acciones necesarias para que ese subsistema cumpla los siguientes objetivos:

“a) Registrar de forma sistemática todas las transacciones que afecten la situación económico-financiera de la institución, así como mostrar que éstas se realizaron de conformidad con las disposiciones legales y técnicas propias de la materia, de manera que permita el control interno y posibilite el control externo...”.

Asimismo la Municipalidad de Golfito estableció, en el Manual Básico de Organización que el Subproceso de Contabilidad, se encuentra a cargo del Contador Municipal, el cual reporta directamente a la Alcaldía, y que su objetivo es registrar en orden cronológico las operaciones contables que realiza la municipalidad, entre otras actividades.

A la luz de lo expuesto en este informe, se puede concluir que la Administración Municipal de Golfito trasladó la función de registro de egresos de la Contabilidad Municipal a otra unidad ajena a ésta, sin ninguna criterio técnico que lo respalde, actuación que deja dudas sobre la verdadera intención de la administración activa la cual, por medio del máximo jerarca administrativo al momento de realizarse los movimientos, reconoció, más de dos años después, como erradas esas acciones.

Esto conlleva a que se haya creado un ambiente de pérdida de confianza y falta de oportunidad de la información financiera del ayuntamiento, fundamentalmente si su organización, gestión y control se encuentra al margen del ordenamiento jurídico y técnico vigente y con el reporte en los dos últimos años, de déficit de ₡200,07 millones y ₡590,26 millones.

Adicionalmente, la Administración Municipal de Golfito adoptó acciones que generaron un evidente debilitamiento del sistema de control interno en detrimento del uso efectivo y transparente de los fondos públicos puestos a su disposición, al desarrollar toda una estructura de pagos contraria a lo normado por el ordenamiento jurídico, con lo cual, a parte del incumplimiento manifiesto, se incrementó el riesgo de que se materialicen prácticas indebidas o actos ilegales que generen usos inadecuados o pérdida del patrimonio público. Respecto de esta situación, este órgano contralor elaboró una relación de hechos con el fin de determinar el establecimiento de responsabilidades administrativas.

En razón de lo expuesto, y de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, se emiten las siguientes disposiciones las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser

² Publicadas en La Gaceta Nro. 58, del 22 de marzo de 2007.

cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento injustificado constituye causal de responsabilidad.

Al Concejo Municipal

Dictar y poner en práctica, conforme lo establecen los artículos 13 y 43 del Código Municipal, un reglamento para regular la autorización y pago de egresos municipales. Dicho reglamento debe ser debidamente divulgado por medios idóneos a todo el personal de esa corporación municipal.

Esta disposición debe estar cumplida en el plazo de tres meses, contado a partir de la fecha de recibo del presente informe y para acreditar su cumplimiento se debe indicar al Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General, el número de Gaceta en que se publicó el citado reglamento.

A la Alcaldesa Municipal

a) Emitir, en el plazo máximo de un mes contado a partir de la fecha de recibo de este informe, una directriz en la que se establezca y comuniquen al personal de esa Administración que la función de emisión de cheques corresponde a la Contabilidad Municipal, asimismo que la Tesorería Municipal tiene la responsabilidad de verificar que todo pago que se realice, debe contar con la orden del órgano municipal competente que así lo autorice, lo anterior para dar cumplimiento con lo ordenado en los artículos 109 y 110 del Código Municipal.

b) Restituir, en el plazo máximo de cinco días naturales contado a partir de la fecha de recibo de este informe, al Departamento de Contabilidad la función de asentar en los registros contables de todos los hechos económicos y financieros de la Municipalidad de Golfito, lo anterior para dar cumplimiento con lo ordenado por Ley General de Control Interno, Normas de control interno para el Sector Público, la Resolución R-CO-8-2007 de este órgano contralor y el mismo Manual Básico de Organización de la Municipalidad de Golfito.

La Contraloría General de la República se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas.

Se advierte que en caso de incumplir injustificadamente las disposiciones giradas, se reiterará por una única vez y se fijará plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, dicha conducta se reputará como falta grave y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 69 de la citada Ley Nro. 7428, con garantía del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de incurrir en otras causales de responsabilidad.

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones del órgano contralor. Además, se requiere que el Concejo y el Alcalde municipales le comuniquen, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, los nombres, números de teléfono y correos electrónicos de las personas con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes, quienes fungirán como el contacto oficial entre esa Municipalidad y el Área de Seguimiento.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente acto caben los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización, en caso de rechazar el recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Asimismo, una vez firme este acto, cabe el recurso extraordinario de revisión ante la Contralora General de la República, de acuerdo con las condiciones y plazos que señalan los artículos 353 y 354 de la indicada Ley General de la Administración Pública.

Atentamente,



Lic. Aldemar Argüello Segura
Gerente de Área a.i.

JCV/GER/GMT/AAS/zwc

ci Auditoría Interna Municipalidad de Golfito
Área de Seguimiento de Disposiciones
Archivo originales

G: 2010001162-2