

AU-013-2019 AD

04 de octubre de 2019
CNE-AI-OF-299-19

Señora
Stephanie Porras Vega
Directora Ejecutiva CNE



ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE PLAZO ORDENATORIO PARA LA LIQUIDACIÓN DE ADELANTOS DE VIÁTICOS Y VALES DE CAJA CHICA

Estimada señora:

El artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno N° 8292 como parte de las competencias que confiere a las Auditorías Internas literalmente señala:

“Asesorar en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento”.

En apego a ese cuerpo normativo y en atención a denuncia recibida¹, esta Auditoría se permite referirse al tema que se indica en el asunto, cuyos incumplimientos podrían ser generadores de sanciones administrativas.

1. Normativa vinculante

Esta Auditoría se permite recordar los articulados que contienen los imperativos legales atinentes (el subrayado no es del original):

i. R-DC-111-2011. REGLAMENTO DE GASTOS DE VIAJE Y DE TRANSPORTE PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 8°.- Adelanto. Por adelanto debe entenderse la suma total estimada para los gastos de viaje que correspondan al período de la gira, de acuerdo con las tablas incluidas en este Reglamento; así como los gastos de transporte cuando proceda. Posteriormente a la autorización del viaje, el o los funcionarios que van a realizar la gira deberán solicitar a la Administración el adelanto correspondiente a dicho viaje, esto con la finalidad de asegurar el debido contenido presupuestario para los gastos respectivos. En casos de excepción, debidamente documentados, razonados y autorizados, por la Administración, se podrán girar adelantos para más de una gira, aspecto que

¹ Atención parcial de denuncia remitida por la CGR mediante documento N°10144 - DFOE-DI-1331.

debe constar explícitamente en el documento de autorización del viaje. La Administración, de forma previa, formal y general, dispondrá la forma o el mecanismo para hacer efectivo el pago del adelanto. En el caso de viajes dentro del país, la solicitud de adelanto debe ser hecha por el (los) funcionario(s) que vaya(n) a salir de gira, en el formulario que para tal efecto establezca la Administración, el cual deberá contener, entre otra información, la relativa a cada uno de los funcionarios, los lugares a visitar, el propósito de la misión, el período estimado del viaje, el monto del adelanto solicitado para cada funcionario y la firma de quien autoriza el viaje. Cuando el viaje responda a una invitación formulada por el ente auspiciador del evento o cuando éste financie o satisfaga la totalidad o parte de los gastos de transporte, alimentación, hospedaje u otros, deberá adjuntarse a la solicitud de adelanto, copia de dicha invitación y/o de los respectivos documentos en que conste esa participación o ayuda del organismo auspiciador, sin perjuicio de que oficiosamente la Administración pueda llevar a cabo las indagaciones que sobre el particular considere pertinentes. En el caso de viajes al exterior, además de los anteriores requisitos, el funcionario adjuntará a la solicitud de adelanto, una copia de la autorización de viaje acordada por el órgano superior. Dicha autorización, deberá contener como mínimo la información señalada en el artículo 31° de este Reglamento.

...Artículo 10°.- Presentación de cuentas. El funcionario que haya concluido una gira deberá presentar, dentro de los siete días hábiles posteriores al regreso a su sede de trabajo o a su incorporación a éste, el formulario de liquidación del viaje y hacer el reintegro respectivo en los casos en que proceda, para que la institución pueda, luego de revisar y aprobar la liquidación: a) Pagar al funcionario el gasto reconocido no cubierto por la suma adelantada. b) Pagar al funcionario la totalidad del gasto reconocido, en los casos en que éste no haya solicitado y retirado el respectivo adelanto. c) Exigir al funcionario el reintegro del monto girado de más, cuando se le haya girado una suma mayor a la gastada o autorizada. La Administración contará con un plazo máximo de diez días hábiles para tramitar y resolver la liquidación presentada, término que iniciará a partir del momento en que la liquidación cumpla con todos los requisitos establecidos en el artículo 9, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias internas que ese incumplimiento pueda acarrear. La Administración deberá recibir cada liquidación presentada y en caso de estar incompleta, en el plazo máximo de tres días hábiles, apercibirá por escrito al funcionario el cumplimiento de todos los requisitos omitidos, para lo cual dará un plazo único de tres días hábiles, vencido el cual, se tendrá por no presentada la liquidación con las sanciones que dicho incumplimiento amerite, conforme al artículo 12 de este Reglamento y el párrafo penúltimo de este artículo. Al regreso de una gira, sólo se aceptarán aquellos gastos de viaje y de transporte, que estén debidamente autorizados por el funcionario u órgano que indica el artículo 7°, según corresponda. Dichos funcionarios u órganos podrán autorizar -ante casos excepcionales comprendidos dentro del concepto de viáticos del artículo 2 de este Reglamento- gastos no previstos por el acuerdo de viaje o en este Reglamento, para lo cual dejarán constancia escrita de las razones o fundamentos para aprobarlos. En tal supuesto, el o los funcionarios que hicieron la gira, presentarán una solicitud por escrito ante sus superiores, explicando la necesidad del gasto y presentando los comprobantes o facturas de respaldo. La cancelación o posposición de una gira, da lugar al reintegro inmediato (dentro del término máximo de tres días), por parte del funcionario, de la totalidad de la suma recibida en calidad de adelanto. Si una vez iniciada una gira, ésta se suspende, el funcionario deberá reintegrar en igual término, las sumas no disfrutadas del adelanto, conforme a la liquidación presentada. Cuando un funcionario no presente dentro del plazo establecido la respectiva liquidación, la Administración le requerirá su presentación por una única vez, para lo cual dará un término improrrogable de tres días hábiles, vencido el cual, autoriza a la Administración para exigir el reintegro inmediato, por parte del funcionario, de la totalidad de la suma recibida en calidad de adelanto. La Administración regulará la forma de hacer exigible dicho reintegro, de manera formal, previa y general. En aquellos casos en que el funcionario viaje diariamente a atender un mismo asunto o actividad, o que en razón de ello deba permanecer regular y transitoriamente en un mismo lugar, siendo procedente el pago de viáticos, la Administración podrá autorizar por vía de excepción, la presentación de la respectiva liquidación con la periodicidad que ella determine, ya sea semanal, quincenal o a lo sumo mensualmente. La Administración deberá regular estos casos de manera formal, previa y general.

...Artículo 12°.- No presentación de cuentas. No se autorizará un nuevo viaje ni se podrá girar adelanto alguno al funcionario que no hubiera presentado en el plazo establecido la liquidación del

viaje anterior o que no hubiere aportado la información requerida conforme al párrafo segundo del artículo 10 de este Reglamento, excepto en aquellos casos en que no resulte posible efectuarla por la cercanía de un próximo viaje -situación que deberá ser debidamente autorizada por la Administración superior- en cuyo caso, las liquidaciones pendientes deberán ser presentadas dentro del término que señala el artículo 10° de este Reglamento. El incumplimiento en la presentación de la liquidación de gastos dentro del plazo establecido en el Artículo 10° obligará a la Administración a aplicar las sanciones disciplinarias que establezcan las leyes, reglamentos u otras disposiciones internas del órgano u ente público de que se trate. De requerirse, la Administración incluirá en sus estatutos o reglamentos de trabajo internas disposiciones para sancionar este tipo de inobservancia.

Artículo 13°.- Obligaciones del funcionario que recibe y revisa las liquidaciones. Son obligaciones del funcionario encargado de recibir y revisar las liquidaciones de gastos de viaje: a) Solicitar el reintegro de las sumas adelantadas en exceso en relación con el gasto reconocido del viaje. b) Llevar y mantener actualizado un registro de los adelantos girados. En caso de incumplimiento en la presentación de la liquidación de gastos, en los términos del plazo establecido en el Artículo 10°, por parte del funcionario que realizó el viaje, informar sobre el particular -en forma inmediata al vencimiento de dicho plazo- al órgano superior correspondiente, con el propósito de que aplique las medidas que señala el artículo anterior. El incumplimiento de estas obligaciones por el funcionario encargado, lo hará acreedor de las sanciones disciplinarias que la Administración activa haya previsto en tal caso.

ii. REGLAMENTO DE FONDO DE CAJA CHICA ORDINARIO Y PREVENCIÓN. COMISION NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

...Artículo 22. —Cuando se trate de adelantos por concepto de viáticos en el territorio nacional, para aquellos casos en que esté autorizado dicho gasto, se aplicará en lo que corresponda el Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos, emitido por la Contraloría General de la República, cuya solicitud debe hacerse en el formulario “Adelanto para Viáticos”, el cual deberá ser llenado en todos sus extremos y firmado por el Jefe respectivo.

Los adelantos para gastos de viaje y transporte, dentro del territorio nacional se autorizarán tomando en cuenta el tiempo de duración de la gira y hasta un monto de gastos que cubran un máximo de quince días continuos, salvo cuando se trate de atención de emergencias que podría cubrirse según la situación imperante, más días. En caso de que un funcionario solicite un adelanto de viáticos mayor al tiempo indicado, debe llevar el visto bueno del Director Ejecutivo y se recomienda girarlo mediante cheque o efectuar una transferencia electrónica conforme lo señalado en el inciso l) del artículo 20.

Los adelantos deberán solicitarse, a más tardar, el día inmediato anterior a la gira, además, debe llevar el visto bueno de control de presupuesto, y demás requisitos establecidos en el “Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte”. En casos que se pretenda salir en un día no hábil o último día hábil de la semana (un viernes), se requiere el visto bueno del Director Ejecutivo o Presidente de la CNE.

El trámite que se seguirá para adelantos de gastos de viaje y transporte, es el siguiente:

- a.) El encargado de la Caja Chica entregará el dinero contra la presentación del adelanto de viáticos, el cual debe al menos, tener la siguiente información:
 1. Fecha
 2. Cédula
 3. Páguese a...
 4. La suma de...

5. Lugar de destino
 6. Fechas en que permanecerá en la gira
 7. Firma del Jefe Departamento (como mínimo)
 8. Firma de recibido conforme
 9. Otras casillas importantes a llenar
- b.) Para la presentación de la liquidación correspondiente, en el "formulario de Gastos de Viaje y Transporte", se procederá así:
1. Cuando la liquidación sea por una suma menor que el adelanto, el empleado lo presentará al responsable de la Caja Chica junto con la diferencia en efectivo
 2. Cuando la liquidación sea por un monto mayor que el adelanto, el responsable de la Caja Chica dará al empleado la diferencia.
- c.) Los adelantos para gastos de viaje y transporte deben ser liquidados en el plazo y formulario establecido en el Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios y Empleados del Estado, emitido por la Contraloría General de la República.
- d.) El funcionario que cancele o posponga una gira debe reintegrar de inmediato la totalidad de la suma recibida en calidad de adelanto. El responsable del fondo de Caja Chica informará por escrito al Jefe respectivo, cada vez que un funcionario retenga adelantos que no reintegre a más tardar el primer día de la gira suspendida.
El encargado de los fondos deberá reportar a la Dirección correspondiente el incumplimiento de esta cláusula con copia al Departamento de Recursos Humanos. De no haber justificación apropiada en el término del tercer día, éste último departamento, deberá realizar la investigación correspondiente. El funcionario que en un mismo mes solicite adelantos para viáticos y posteriormente cancele la gira sin una razón fundada, se hará acreedor a las sanciones previstas en este Reglamento.
- e.) El responsable de la Caja Chica mantendrá una lista actualizada de adelantos de viáticos pendientes por liquidar y no tramitará ningún adelanto a determinado funcionario si tiene liquidaciones pendientes, salvo las excepciones señaladas anteriormente. El encargado del fondo remitirá al Tesorero y a la Contabilidad, un reporte mensual de dichos saldos, para que se proceda con las diligencias que el caso amerite.

2. Situación

Partiendo de una muestra de reportes extraídos del subsistema de "Cuentas por Cobrar/Empleados" del sistema automatizado Wizdom, que abarcan el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 22 de agosto de 2019, se evidencian algunas inobservancias de los articulados de previa cita, en el rubro denominado "Anticipo viáticos".

Por lo descrito, esta Unidad de fiscalización se permite hacer hincapié en algunos aspectos que deben vigilar tanto la Unidad de Recursos Financieros como los funcionarios que tramitan adelanto de viáticos y las jefaturas correspondientes:

- a) Los rubros registrados como "Anticipo viáticos" deben corresponder -en cuanto a la naturaleza de la cuenta por cobrar²- con lo establecido en el artículo 8º de la Resolución de la CGR R-DC-111-2011- Reglamento de gastos de viaje y de transporte para

2 Por adelanto debe entenderse la suma total estimada para los gastos de viaje que correspondan al periodo de la gira...

funcionarios públicos; así como lo establecido en artículo 22, párrafos primero y segundo³ del Reglamento de fondo de caja chica ordinario y prevención de la CNE.

- b) Posterior a la conclusión o cancelación de una gira, es responsabilidad del empleado que tramitó el adelanto, la jefatura del mismo y la Unidad de Recursos Financieros, vigilar el cumplimiento del artículo 10º de la Resolución de la CGR R-DC-111-2011- Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos; así como de los incisos c) y d) del artículo 22 del Reglamento de fondo de caja chica ordinario y prevención de la CNE y el artículo 12º del Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos; en cuanto al plazo para la liquidación de gastos o devolución del dinero, según sea el caso.
- c) En cuanto al control de los plazos citados en el párrafo anterior y los incumplimientos que se registren, la Unidad de Recursos Financieros debe vigilar e informar a la jefatura del funcionario que tramitó adelanto de viáticos con copia a la Unidad de Recursos Humanos “*éste último departamento, deberá realizar la investigación correspondiente*”; tal y como lo establecen los incisos d) y e) del artículo 22 del Reglamento de fondo de caja chica ordinario y prevención de la CNE y el artículo 13º del Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos.

Por todo lo anterior enunciado, esta Auditoría Interna en el ejercicio de sus competencias respetuosamente se permite **advertir** a esa Dirección Ejecutiva, que en atención a los aspectos citados en el presente oficio, se tomen las medidas correctivas y se establezca el procedimiento idóneo que involucre las diferentes unidades administrativas que intervienen en el proceso; pues cuando se generen incumplimientos injustificados a la normativa vinculante, deberá realizarse la investigación correspondiente y el posible establecimiento de sanciones disciplinarias; teniendo en cuenta la responsabilidad del propio funcionario, sus superiores jerárquicos, la Unidad de Recursos Financieros y la Unidad de Desarrollo Humano, según lo establecen la normativa y disposiciones legales que regulan la materia.

Con fundamento en el artículo 33º, incisos b) y c) de la Ley General de Control Interno, se solicita se sirva comunicar a esta Auditoría Interna en un plazo de **10 días hábiles** posterior a la entrega del presente documento, las acciones a tomar por parte de la Dirección Ejecutiva. Sin embargo, como parte de las labores de seguimiento esta Auditoría estará fiscalizando las acciones que ejecute la administración para corregir la situación determinada.

De acuerdo a todo lo señalado, debemos recordar lo que establece la Ley General de Control Interno (Ley 8292).

Artículo 8.- Concepto de sistema de control interno. *Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra*

3 Cuando se trate de adelantos por concepto de viáticos en el territorio nacional, para aquellos casos en que esté autorizado dicho gasto, se aplicará en lo que corresponda el Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos, emitido por la Contraloría General de la República, cuya solicitud debe hacerse en el formulario “Adelanto para Viáticos”, el cual deberá ser llenado en todos sus extremos y firmado por el Jefe respectivo.

Los adelantos para gastos de viaje y transporte, dentro del territorio nacional se autorizarán tomando en cuenta el tiempo de duración de la gira y hasta un monto de gastos que cubran un máximo de quince días continuos...

cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Artículo 10.- Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Artículo 12.- Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

Artículo 13.- Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.

Artículo 14.- Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos. c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable. d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

Artículo 15.- Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de 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: ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales. 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.

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

De igual la resolución la Contraloría General de la República, en la R-CO-9-2009, "Normas de Control Interno para el Sector Público" (N-2-2009-CO-DFOE), establece:

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.

3.1 Valoración del riesgo.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del SCI. Las autoridades indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure.

4.2 Requisitos de las actividades de control

Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos: a. Integración a la gestión. Las actividades de control diseñadas deben ser parte inherente de la gestión institucional, e incorporarse en ella en forma natural y sin provocar menoscabo a la observancia de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad, y evitando restricciones, requisitos y trámites que dificulten el disfrute pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos. b. Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos, c) (...), d) (...). e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación. f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.

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.

4.5.1 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.

Se emite la presente Advertencia en cumplimiento del artículo 21 de la Ley General de Control Interno, que establece que la Auditoría Interna contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Además, que la Auditoría Interna debe proporcionar a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración, se ejecute conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

Atentamente
ORIGINAL FIRMADO

Licda. Elizabeth Castillo Cerdas. MAFF

Elizabeth Castillo Cerdas
Auditora Interna



- Alexander Solís Delgado, Presidente CNE
- Danilo Mora Hernández, Director Gestión Administrativa y Encargado Desarrollo Humano
- Director Gestión del Riesgo
- Alejandro Mora Mora, Jefe Unidad Recursos Financieros
- Alejandra Monge Bonilla, Jefe Proceso Tesorería
- Alexander Fallas Fallas, Jefe Proceso Contabilidad

Archivo/Legajo
ECC



THE NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES AND PREVENTION OF VIOLENCE
REPORT OF THE COMMISSION