

## **Acta de la sesión extraordinaria No. 1461-12**

A las 18:09 horas del miércoles 07 de noviembre de 2012 da inicio la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, número 1461-12 en la sala de sesiones de Dinadeco, Zapote, San José, con la siguiente asistencia:

**Alexis Zamora Ovares**, representante del Poder Ejecutivo, quien preside.

**Giovanni Jiménez Chaves**, representante del movimiento comunal.

**Flory Mena Vásquez**, representante del movimiento comunal.

**Luis Enrique Moya Díaz**, representante del movimiento comunal.

**Arturo Rodríguez Morales**, representante de los gobiernos locales.

**Shirley Calvo Jiménez**, directora ejecutiva.

**Gerardo H. Jiménez Zúñiga**, secretario ejecutivo.

**Maritza Sanabria Miranda**, jefa de la Asesoría Jurídica de Dinadeco.

### **Ausente con excusa**

**Marcela Chacón Castro**, Viceministra de Gobernación y Policía,

### **Ausente sin excusa**

**Carmen María Bolaños Vargas**, representante de los gobiernos locales.

### **Agenda**

Se convoca la presente sesión extraordinaria por solicitud de la Auditoría Interna del Ministerio de Gobernación y Policía, con el fin de dar lectura a un nuevo informe generado en el estudio sobre la recepción, revisión y control de liquidaciones de los recursos para financiamiento de proyectos girados a las organizaciones de desarrollo comunal.

El estudio es presentado por la señora Teresa Brenes Sánchez, encargada del estudio, y es acompañada por la señora Enid Araya Ramírez, coordinadora de la oficina de Auditoría Interna en Dinadeco. A continuación se transcribe el resumen ejecutivo correspondiente a dicho informe.

El presente estudio, se realizó como parte de las actividades de fiscalización incluidas en el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna, para la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. El plazo máximo, para recibir las observaciones por parte del Consejo Nacional es de dos sesiones.

### **Objetivos:**

- Determinar la suficiencia, pertinencia, eficiencia y economía en el sistema de control interno.
- Verificar la eficacia y eficiencia de las actividades de vigilancia en el uso de los dineros entregados.
- Evaluar el cumplimiento de las regulaciones dictadas para el área.

### **Alcance y naturaleza**

El estudio, se enfoca en los proyectos aprobados y financiados durante el segundo semestre del año 2009, cuya liquidación debió presentarse en el segundo semestre del 2010; ampliándose la muestra a los proyectos liquidados en el año 2011 y a los primeros cinco meses del 2012, para considerar los

ingresos de dichas fechas.

Se seleccionó una muestra de 33 (7%) de los 486 proyectos aprobados y contabilizados, para el período del 01 julio de 2010 al 29 de mayo de 2011 con montos iguales o mayores a 4.173.000.00 colones, lo que suma 2.261.801.666.00 colones, equivalente a un 28% del total registrado en las hojas en Excel suministradas por el Departamento de Financiamiento Comunitario, correspondientes a 8.074.214.719.27 colones.

La auditoría fue realizada conforme a lo que establece el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el sector público.

### **Limitaciones**

En el desarrollo del estudio se encontró que la información entregada digitalmente por el Departamento de Financiamiento Comunitario no es segura, confiable ni integra, ya que se detectaron omisiones, duplicidades e inconsistencias en las hojas de Excel, condición que podría afectar la cantidad y monto de los proyectos financiados, liquidados o pendientes de liquidar tomados en cuenta para la revisión.

### **Resultados**

#### **Suficiencia y pertinencia de los controles en el proceso de liquidación de proyectos**

Se remiten circulares con la cantidad de liquidaciones pendientes pero no se da supervisión, ni se verifican los resultados obtenidos en cada oficina regional.

Hay una guía y lineamientos generales para las tareas de los funcionarios regionales y del Departamento de Financiamiento, sin embargo, no se tienen acciones de supervisión ni procedimientos escritos detallados, completos, oficializados y divulgados para hacer esa labor.

Durante el proceso se conocen situaciones que afectan la obtención y entrega de las liquidaciones sin que se dé una medición, análisis y adecuada e inmediata comunicación a las instancias internas y externas involucradas, con la consecuente creación de estrategias de solución que correspondan, cumpliendo con las normas de seguimiento o mantenimiento del Sistema de Control Interno existente.

Se mantienen incumplimientos en la presentación de liquidaciones por años, recibiendo como única sanción o consecuencia que se excluya a las organizaciones de la distribución de recursos para los siguientes períodos; sin embargo, Dinadeco no ha emitido directrices ni dispuesto acciones, procedimientos y sanciones, para garantizar una rendición de cuentas efectiva y oportuna o la devolución de los dineros no liquidados, como lo designan las regulaciones vigentes.

Los resultados obtenidos mediante los esfuerzos realizados por Dinadeco están archivados en Financiamiento Comunitario sin que hubiesen sido presentados a conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Comunal, como órgano concedente de los recursos, para su respectivo análisis, aprobación o resolución de acciones administrativas, legales, civiles, penales u otras; como parte de las medidas de control que deben articular para asegurar el debido seguimiento y cumplimiento del destino legal de los fondos entregados, a fin de evitar abusos, desviaciones o errores en su uso, lo que se evidencia antes e incluso después de la actualización de la circular DND-148-2008. Según indicó la directora Shirley Calvo, existe un oficio pero la Auditoría no tiene conocimiento.

El Consejo ha emitido lineamientos generales y específicos para el manejo y control de los fondos que concede para proyectos, entre los que incluye el tema de la liquidación, pero faltan políticas, directrices y procedimientos, expresos, para que se hagan de su conocimiento, se les pasen para aprobación y se defina el trámite a seguir en situaciones de retraso u omisión.

Según lo afirmado, por la jefa de Financiamiento Comunitario, las práctica aplicada a la fecha es remitir una circular con la cantidad de liquidaciones pendientes por cada región, con copia a la DITO y a la Dirección Nacional.

Agrega que, como departamento, se cumple con brindar la información para las acciones que correspondan en tales unidades según sus competencias, en vista de que los responsables directos son las propias juntas directivas de las organizaciones beneficiarias y la Institución hace un acompañamiento por medio de los departamentos que ejercen funciones como asesoría y fiscalización de fondos y de igual manera, al Consejo, como ente concedente. Al respecto la Auditoría Interna, aclara y recalca que no es un acompañamiento lo que dicta la ley, como se puede verificar en todas las disposiciones transcritas, sino una demanda de acciones de control y administrativas de parte de los encargados de la ejecución de actividades e incluso de los funcionarios de la Administración que las ejecuta, que garanticen la eficaz, eficiente y oportuna liquidación de los fondos concedidos.

El señor Oldemar García, jefe de la Dirección Técnica Operativa, dice que en las capacitaciones se les hace referencia (a las organizaciones) de las citadas circulares, solicitándoles que hagan conciencia y que se trate de que no quede ninguna liquidación pendiente de entregar.

Estas situaciones incrementan el riesgo de que las organizaciones omitan sus obligaciones o que no se detecten y solventen oportunamente circunstancias que imposibilitan el cumplimiento del destino final, se facilite un uso irregular o mal aprovechamiento de los dineros públicos concedidos, no se adviertan ni generen mecanismos para una actuación correctiva y preventiva, sea administrativa, de control y/o legal y que por el incumplimiento de la normativa de control y de deberes, los funcionarios de Dinadeco y los miembros del Consejo enfrenten eventuales responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales.

### **Acciones de revisión de las liquidaciones presentadas**

Para el período del 01 de julio del 2010 al 29 de mayo del 2012, el Departamento de Financiamiento Comunitario recibió 701 liquidaciones de proyectos por un monto de 12.509.680.710.92 colones, ingresadas en los años 2010, 2011 y 2012, correspondientes a diferentes períodos de giro, que evidencian una extemporaneidad en la rendición de cuentas de un 95% (663), al superar el año de la entrega de los recursos.

De las liquidaciones ingresadas, se aprobaron 486 (64%), por un monto de 8.074.214.719.27 colones, encontrándose las restantes en revisión o subsane, por inconsistencias.

Del total de expedientes de liquidaciones aprobadas ubicados en el Departamento de Financiamiento Comunitario, se obtuvo una muestra de 33 casos (13 del segundo semestre del 2010; 13 del 2011 y 7 del 2012), por montos iguales o mayores a 4.173.000.00 colones, para un total de 2.261.801.666.00 colones (28%), en los que se determinó que:

En las actividades de revisión de liquidaciones que efectúan las direcciones regionales no hay evidencia de que Financiamiento Comunitario solicitara y documentara la justificación de las debilidades que se detectaron en el documento denominado “Formulario de liquidación de recursos”, rela-

cionados con:

- Hay liquidaciones que no incluyen la fecha de recibido de la dirección regional, lo que imposibilitó determinar si se cumplió o no con la fecha de presentación.
- De las 33 muestra se encontraron seis liquidaciones presentadas de forma extemporánea, sin explorar, informar y buscar soluciones para las razones que mediaron para que las organizaciones responsables no las presentaran en tiempo, siendo los retrasos.
- Se recibió liquidación en la dirección regional el 20 de enero de 2010 y fue remitida a Financiamiento Comunitario hasta el 17 de mayo de 2010 (tres meses y 23 días después, incumpliendo con los 20 días hábiles posteriores a su recepción), sin que se evidencien explicaciones de las situaciones administrativas o circunstanciales que justificaran tal evento.
- En el análisis de las liquidaciones revisadas por Financiamiento Comunitario se visualizan debilidades que no están siendo identificadas, detectadas, informadas, analizadas, controladas ni tratadas por la Administración activa de Dinadeco ni el Consejo.
- En la mayoría de las guías para revisión de liquidaciones se presentan marcas a lápiz, las cuales se puedan borrar fácilmente, no hay monto del proyecto, por lo que podría no coincidir con el dado y no se completan los apartados de nombre de la organización y código legal. Falta la firma de aprobación del director regional, lo que incumple con lo solicitado en el apartado 4.2.2, de la Circular DND-148-2008, actualizada con la DND-393-2011, del 04 de julio de 2011, además dos expedientes, no cuentan con el formulario indicado.
- En tres expedientes el “informe de visita de inspección de proyectos”, carece del sello de la asociación, uno no contiene la firma del director regional y otro no incluye las marcas y la firma del promotor.
- Las actividades de revisión muestran falta de seguimiento, registro y acción sobre los casos pendientes de liquidar y subsanar en tiempo, lo mismo que desapego de disposiciones emitidas a nivel de regulaciones generales y expresamente en la Circular DND-148-2008, actualizada con la DND-393-2011.

Según lo indicado por la jefa del Departamento de Financiamiento Comunitario, uno de los riesgos se debe al volumen de trabajo existente en esa dependencia en relación con la falta de personal interdisciplinario en áreas afines a los proyectos y que por las mejoras, procedimientos, criterios legales y nuevas políticas de archivo, requeridas en los informes de Auditoría y de la Contraloría, los analistas cuenten con más funciones y de mayor complejidad actualmente, lo que demanda más tiempo para realizar las tareas de análisis de perfiles y liquidaciones nuevas o subsanes ingresados diariamente a ese departamento.

Cuestiona también el hecho de que no exista una fecha límite de recepción de documentos y que se mida al departamento por la cantidad de trámites realizados y análisis culminados en relación con la cantidad de documentación recibida hasta el último día hábil de cada período presupuestario según Plan Anual Operativo, lo cual dificulta el cumplimiento de las metas en un 100% en el Departamento.

Las debilidades descritas incrementan el riesgo de que no se garantice la corrección de las liquidaciones presentadas y por tanto, el cumplimiento de deberes y de la legislación vigente, el destino de los dineros girados y el operar del sistema de control interno vigente.

### **Sistema de información relacionado con las liquidaciones de proyectos**

De la revisión de las hojas de Excel se determinaron situaciones que afectan negativamente la disponibilidad, comunicación y calidad (oportunidad, utilidad y confiabilidad) de la información que se maneja, considerando que:

- Al tenerse en hojas de Excel y no en un sistema desarrollado, es muy rígido, sacrificándose características de agilidad, procesamiento, oportunidad, confiabilidad, accesibilidad y disponibilidad de la información.
- La información generada no se comunica, ni mantiene disponible digital o impresa en un archivo institucional, para ser utilizada o consultada por las instancias interesadas.
- No existen disposiciones sobre los responsables, los contenidos, la seguridad, el empleo y distribución de los datos.
- Presenta casillas en blanco en los apartados de montos, nombres de la asociación y del cantón.
- Hay casos en los que no se identifica a qué años corresponden.
- Expone números de expedientes incorrectos, ya que indica un año y corresponden a otro.
- Se encontraron casos repetidos.
- Tiene una columna que indica los días de retraso de la liquidación, pero se desconoce cuál es la fórmula empleada para su cálculo, lo cual indica que no se califica su corrección ni se tiene definido un uso para esa información.
- No se cuenta con acciones de verificación de la integridad, corrección y oportunidad de los datos ingresados.

Según lo informado por la jefa de Financiamiento Comunitario, la situación se explica en la ausencia de una base de datos expedida y unificada en que se registre en tiempo real los ingresos y estados de los trámites, tanto para el departamento como para aquellas unidades que necesitan consultar información para su quehacer diario, entiéndase direcciones regionales, DITO, Auditoría Comunal, Asesoría Jurídica, Despacho de la Dirección Nacional.

Indicó el señor Eliécer Campos, funcionario del Departamento de Informática, que en la Dirección Nacional existe un proyecto para poner en operación una plataforma de trabajo que permitirá centralizar la captura y consulta de datos relevantes, relacionados con las asociaciones de desarrollo comunal. Además, que es importante que la información relacionada con estas organizaciones, se genere en diferentes dependencias de la institución, tal es el caso del Departamento de Registro, direcciones regionales, Financiamiento Comunitario y Financiero Contable.

El Departamento de Financiamiento Comunitario necesita registrar y administrar datos referentes a los procesos de financiamiento de proyectos y distribución de fondos administrados por Dinadeco en forma de control de estados tales como: organización apta para recibir fondos, proyectos completos y factibles para ser financiados, los que se realizan mediante consultas automáticas que determinan la vigencia de los depósitos o los requisitos pendientes, según los datos alimentados al sistema.

El sistema registra los datos definidos como necesarios y relevantes lo cual no corresponde con la expresión de “todos los datos de las asociaciones”, lo cual no es factible actualmente, pero no deja de ser un buen proyecto a futuro.

La debilidad expuesta incrementa el riesgo de que la información institucional sobre el proceso de liquidación no sea completa, confiable, oportuna, procesable, utilizable ni disponible cuándo y por quien la requiera para la toma de decisiones, verificación de datos u otras acciones de seguimiento del control institucional que se requieran y definan.

## **Manual de procedimientos para liquidaciones**

Durante el período de estudio y hasta la fecha, se utiliza el “Procedimiento para la recepción, análisis y aprobación de liquidaciones de proyectos comunales”; descrito en el borrador del Manual de Procedimientos, emitido por el señor Víctor Sancho, exjefe del Departamento de Financiamiento Comunitario, mediante el oficio DFC-P-106-11, del 24 de enero de 2011.

Analizando el procedimiento contenido en dicho documento y el aplicado, concordante con lo manifestado por el señor Sancho, se encuentra la diferencia de que en el Manual no se hace referencia a que los documentos de las liquidaciones se reciben generalmente por la funcionaria que atiende la recepción, quien los anota en un cuaderno e imprime el sello en cada uno de los comprobantes que conforma la liquidación, pasándola luego a la jefatura para que las ingrese a la base de liquidaciones que se mantiene en el Departamento, y se asigne posteriormente a los analistas para su revisión; asimismo, se omiten aspectos como a quién le corresponde dar seguimiento a las liquidaciones pendientes, cómo se debe revisar cada uno de los respaldos o escritos adjuntos a la liquidación y otros que se deben llegar a definir para complementar las acciones que optimicen los resultados en esa labor.

Aclarando que dicho instructivo fue remitido a la Dirección Nacional y al Departamento de Planificación, quienes lo conocieron y le hicieron recomendaciones, sin embargo, no se suministró evidencia de que haya sido aprobado.

La jefa de la Unidad de Planificación Institucional, Susana Páez, informó que se confeccionó el Manual de procedimientos para la distribución de recursos del Fondo de Proyectos y Fondo por Girar, el cual se envió a la Contraloría mediante oficio DND-533-2012 del 2 de febrero de 2012 y se dio a conocer a todo el personal, con el oficio DND-548-2012 del 9 de julio de 2012; además, en la revisión efectuada por la Auditoría Interna, se determinó que persisten las diferencias descritas.

El no disponer de un manual completo, actualizado, formalizado y divulgado, que regule el accionar del área, acrecienta el riesgo de que los funcionarios encargados de recibir, revisar y controlar las liquidaciones omitan tareas, verificaciones, análisis, coordinaciones y demás actividades importantes de aplicar; afectando la inducción del personal nuevo, la detección y corrección de errores y el incumplimiento de funciones, además de la uniformidad y la transparencia del proceso.

## **Conclusión**

De acuerdo con los resultados expuestos, se determina que en el proceso de recepción, revisión y control de liquidaciones realizado operativamente por Dinadeco y responsabilidad del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, se presentan condiciones que afectan negativamente el cumplimiento de los objetivos establecidos para este estudio, relacionadas con la suficiencia, pertinencia, eficiencia y economía del sistema de control interno vigente; la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento de las regulaciones dictadas para el área.

No se está cumpliendo con la liquidación de los fondos entregados en su totalidad, a pesar de los controles existentes y los esfuerzos realizados por las instancias de Dinadeco. Específicamente, no se están aplicando acciones de control para gestionar las liquidaciones, sea administrativa o judicialmente, a fin de cumplir las disposiciones legales y de control vigentes, crear o complementar las que se tienen activas, mejorar la eficacia y eficiencia en la revisión de las liquidaciones, el Sistema de Información y lograr la oficialización, divulgación y aplicación de un manual de procedimientos completo y actualizado.

Se proponen las siguientes recomendaciones, las cuales deben ser ejecutadas por la administración

activa dentro de los plazos acordados y aceptados; informando su cumplimiento de manera oportuna a la Auditoría Interna, para efectos del seguimiento respectivo.

## **Recomendaciones**

### **1. A la Directora Nacional de Dinadeco**

1. Definir por escrito, oficializar y divulgar, en coordinación con la Dirección Técnica Operativa, los directores regionales, la jefatura del Departamento de Financiamiento Comunitario y cualquier otra instancia que corresponda, a más tardar al 31 de marzo del 2013, lo siguiente:
  - a. Rutinas de supervisión y medición de resultados de las funciones asignadas a las oficinas regionales con respecto al listado de los proyectos pendientes de liquidación que se les remiten cada cuatro meses, verificándose que se realizaron de forma total, correcta y oportuna o que se solucionaron o procesaron sus incumplimientos.
  - b. Procedimientos completos y detallados, incluidas acciones de supervisión, para aplicar la guía de revisión y los lineamientos generales de las liquidaciones de los proyectos, en cuanto a lo que les corresponde al Área Técnica, los funcionarios regionales y a Financiamiento Comunitario.
  - c. Acciones de seguimiento o mantenimiento del control interno que específicamente incluya la del análisis continuo de las situaciones que afectan el recibo, revisión y aprobación de la liquidación de proyectos, sus consecuentes estrategias de solución e implementación de los mecanismos de control adicionales que mejoren las posibilidades de completar tal objetivo.
  - d. Verificar y evidenciar el cumplimiento de lo designado en la actualización de la DND-148-2008, en toda su extensión, puntualmente en la participación del Consejo, en las actividades de conocimiento, control y aprobación de las liquidaciones.
  - e. Modificación el Artículo 9 (Liquidación de los fondos por girar del Decreto No. 32595-G, en cuanto al nombre del departamento que recibe la liquidación en Dinadeco).
2. Asignar, a más tardar al 31 de marzo del 2013, en coordinación con el Departamento de Financiamiento Comunitario y cualquier otra instancia que corresponda, el personal requerido para que se verifique el cumplimiento de lo estipulado internamente para la revisión de las liquidaciones, controlar la temporalidad en la presentación de las pendientes, completar esa actividad de manera eficaz, eficiente, ágil y proactiva, manteniéndose registro y seguimiento sobre las que han sido denegadas y están en subsanes, en cuyo caso se debe establecer el tiempo máximo que se dará para esa acción.
3. Articular lo que corresponda para que a más tardar al 30 de junio de 2013, el Departamento de Informática desarrolle y ponga en funcionamiento el software que integre y maneje la información de las asociaciones, incluyendo la de los proyectos y sus liquidaciones.
4. Gestionar lo requerido para que a más tardar al 30 de abril del 2013, se cuente con el manual de procedimientos para la liquidación de los proyectos comunales actualizado, completo, oficializado y divulgado.

### **Al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad**

5. Emitir y divulgar directrices, a más tardar al 31 de marzo del 2013, para que se hagan de su conocimiento los resultados del proceso de liquidación que atienden las instancias de Dinadeco; se les

trasladen para su análisis, aprobación y archivo y se establezcan los procedimientos o trámites administrativos, operativos, legales, civiles o penales que se deberán entablar, en los casos de liquidaciones con situaciones de inconveniencia, omisiones o retrasos.

No hay que emitir ni divulgar nada porque eso ya está normado con un proceso de apercibimientos, lo que se debe hacer es continuar con el proceso de elaboración del manual de liquidaciones.

Pero independientemente de que el manual de liquidaciones está en proceso de formulación, la administración al ser informada por parte de la CGR, en la recomendación e) del informe DFOE-IL-21-2011, que se debía establecer una estrategia de trabajo para regularizar la situación de las organizaciones que no han cumplido con la rendición de cuentas, tanto de los recursos del Fondo por Girar como del Fondo de Proyectos... se dio a la tarea de formular la estrategia para el acatamiento de la disposición (UIP-018-2012 y DND-228-2012 y AJ-035-2012), misma que se sustenta en la realización y notificación los apercibimientos. La estrategia de trabajo contiene participación del Consejo en los puntos: 4, 6, 14, 15, 16, 18 en lo que se refiere al Fondo de Proyectos y en los puntos: 4, 12, 13, 14, y 16, en lo que respecta al Fondo por Girar, desde el primer bimestre del presente año 2012.

6. Modificar a más tardar al 31 de marzo de 2013, la publicación de la Gaceta No. 77 del año 2010 y el oficio del Consejo con el que comunica la aprobación del financiamiento del proyecto, las indicaciones sobre el plazo de liquidación, que debe versar con lo que estipula la Circular No. 14298, de que sea anual y que se presente a más tardar al 31 de enero de cada año, independientemente del período contable utilizado, aclarándose que si no se puedan usar los fondos, se tendrán que devolver o tramitar lo que eventualmente se disponga.

**Aclaración:** Según lo incluido en el Manual de Procedimientos denominado “Distribución de Recursos del Fondo de Proyectos y Fondo por Girar”, mismo que se aprobó mediante oficio DND-531-2012, el Consejo **NO NOTIFICA** la aprobación de proyectos, esta actividad le corresponde al Departamento de Financiamiento Comunitario, ya que el Consejo no tiene la estructura administrativa para ello. El Consejo solo tiene la responsabilidad de notificar al Departamento Financiero Contable para que este, a su vez, proceda con la elaboración de las planillas de pago para que el Ministerio de Gobernación y Policía realice la transferencia de recursos a la organización beneficiaria.

Sin más asuntos que tratar se levanta la sesión a las 19:02 horas.

Alexis Zamora Ovaras  
Presidente a.i.

Shirley Calvo Jiménez  
Directora ejecutiva

Gerardo H. Jiménez Zúñiga  
Secretario ejecutivo