



A U D I T O R Í A I N T E R N A

ASAI-001-2025

07 DE ABRIL DE 2025

SEÑORA
ZENEIDA CHAVES FERNANDEZ
ALCALDESA
MUNICIPALIDAD DE BELÉN

ASUNTO: ASESORÍA SOBRE LA RENDICIÓN DE GARANTÍAS POR PARTE DE LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS EN LA MUNICIPALIDAD DE BELÉN.

De acuerdo con la Ley General de Control Interno No.8292, con respecto a las competencias de la Auditoría Interna establece lo siguiente:

“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

(...) d) 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. (...).”

Así como lo establecido en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, 1. Normas sobre Atributos, inciso 1.1.4 Servicios de la auditoría interna, que indica:

“Los servicios que presta la auditoría interna se clasifican en servicios de auditoría y servicios preventivos.

Los servicios de auditoría comprenden los distintos tipos de auditoría. A los efectos, debe observarse la normativa aplicable.

Los servicios preventivos incluyen la asesoría, la advertencia y la autorización de libros.” (Lo subrayado es nuestro).

Asimismo, esta norma define el Servicio de asesoría, así:

“Es un servicio dirigido al jerarca y consiste en el suministro de criterios, observaciones y demás elementos de juicio para la toma de decisiones con respecto a los temas que son competencia de la auditoría interna. También puede ser brindado a otras instancias institucionales, si la auditoría interna lo considera pertinente.”

Por otra parte, la Contraloría General de la República mediante el criterio externado en el oficio No.DI-CR-190 (5202) del 20 de mayo del 2003 indica:

“... los cuales es de interés referirse a tres fundamentales, a saber: las auditorías (esencialmente, financiera, operativa y estudios especiales), las asesorías y las advertencias. En ese sentido, de conformidad con lo preceptuado por la LGCI, y la doctrina y la técnica, tales procesos y actividades presentan las siguientes características principales:

(...)

ii. La asesoría: consiste en proveer al jerarca criterios, opiniones u observaciones que coadyuven a la toma de decisiones. Puede brindarse en forma oral pero de preferencia debe ser escrita, y se emite a solicitud de la parte interesada, sobre asuntos estrictamente de su competencia y sin que menoscabe o comprometa la independencia y objetividad en el desarrollo posterior de sus demás competencias. En su forma más sencilla consistiría en un criterio con el sustento jurídico y técnico pertinente, que se exprese en una sesión del órgano colegiado o reunión con el jerarca unipersonal, según corresponda, bajo el supuesto de que quedará consignada en actas o, si es posible en un documento escrito. También, puede consistir en un trabajo de análisis que desarrolla y fundamenta dicha unidad a solicitud del jerarca. Los resultados de este análisis se expresan por escrito, y el documento correspondiente no se rige por el trámite del informe que prescribe la LGCI.

Además, la Contraloría General de la República mediante el criterio externado en el oficio No.DFOE-DL-0199 (02743) del 22 de febrero del 2018 manifiesta:

“De previo a entrar en materia, es importante señalar que la auditoría interna en el ejercicio de la función de asesoría suministra criterios, observaciones, opiniones, advertencias y recomendaciones, como resultado de los requerimientos recibidos o de los procesos de control y fiscalización, lo que tiene la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa que le permitan tomar decisiones más informadas y quizá más ajustadas al ordenamiento jurídico y técnico. En ese mismo sentido, además, puede resultar fortalecido el sistema de control interno coadyuvando al logro de los objetivos institucionales.”

Adicionalmente, en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén, aprobado por el Concejo Municipal en la Sesión 10-2022, del 15 de febrero del 2022 y por la Contraloría General de la República mediante el oficio N.06798 (DFOE-LOC-0519) del 25 de abril 2022, mismo que fue publicado en la Gaceta No 148 del 05 de agosto del 2022, se establece respecto al servicio de asesoría los siguiente:

“Artículo 32. Servicios de Auditoría.

Los servicios que brinda la auditoría consisten principalmente en estudios de auditoría financiera, operativa y de estudios especiales. También presta servicios de carácter preventivo, constituidos por la asesoría, la advertencia y la autorización de libros.

Como parte de los servicios preventivos, la Auditoría brinda asesoría al Concejo. Esa asesoría puede ser verbal o escrita, sobre asuntos de competencia de la Auditoría y a solicitud expresa del Concejo.

(...)

La asesoría y la advertencia, las decisiones que tome la administración con base en ellas quedan bajo su entera responsabilidad; sin embargo, la Auditoría verificará posteriormente, lo actuado por esta.

Los resultados de los servicios preventivos se comunican por escrito en lo posible y por los medios que la Auditoría considere pertinentes, y para ello definirá contenido y forma de los informes, oficios u otros medios de comunicación conforme la naturaleza de los estudios o las situaciones que lo generen.” (Lo resaltado no es del original).

Dado lo anterior y en atención a una investigación realizada, se emite la siguiente asesoría relacionada la rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, y de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno, en el artículo No.22, inciso d), se procede a indicar lo siguiente:

I. INTRODUCCIÓN

Este informe es el resultado de un estudio que se desprende de la revisión particular respecto a las pólizas de fidelidad en la Municipalidad.

Se evaluó las acciones realizadas por parte de la Administración en cuanto al cumplimiento de la normativa vigente establecida para la rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén:

- Verificar que los resultados obtenidos, se apaguen a la normativa vigente.
- Evaluar los controles atinentes al tema de estudio.

Como parte del procedimiento efectuado por esta Auditoría, se realizó lo siguiente:

- Estudio de la normativa interna y externa sobre la rendición de garantías por parte de los funcionarios de la Municipalidad de Belén, así como estudio de jurisprudencia relacionada a dicho proceso a nivel del Sector Público.
- Análisis documental de la información facilitada a la Administración.
- Consultas realizadas a la administración de la Municipalidad.

Como elemento introductorio para la presente Asesoría, es importante tener presente que caución es la *“garantía que presta una persona u otra en su lugar para asegurar el cumplimiento de una obligación actual o eventual ¹”; cuya finalidad es de “garantizar el resarcimiento de eventuales daños y perjuicios que la persona caucionante responsable pueda producir al patrimonio de la Municipalidad de Belén, sin que ello limite la eventual responsabilidad civil ²”.*

En la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley No.8131, se establece:

“ARTÍCULO 13.- Garantías

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

Adicionalmente, la caución real está regulada en Costa Rica por el artículo No.304 del Código de Procedimientos Penales, Ley No.5377 y se establece que ella se constituirá depositando dinero, efectos públicos o valores cotizables, u otorgando prendas o hipotecas, por la cantidad que el juez determine:

¹ Tomado del Diccionario de la Real Academia Española.

² Tomado del Reglamento para la Rendición de Garantía por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, artículo 2 Finalidad de la caución.

“Artículo 304.- La caución real se constituirá depositando dinero, efectos públicos o valores cotizables, u otorgando prendas o hipotecas, por la cantidad que el juez determine.

Los fondos o valores depositados quedarán sometidos a privilegio especial para el cumplimiento de las obligaciones procedentes de la caución.”

Asimismo, la Contraloría General de la República mediante las Directrices que deben observar la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización para Elaborar la Normativa Interna Relativa a la Rendición de Garantías o Caucciones (Nº D-1-2007-CO), establece la normativa de aplicación a todos los entes y órganos públicos que integran la Hacienda Pública sujetos a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley General de Control Interno y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y establece lo siguiente:

“1.2. Regulación interna sobre la rendición de garantías

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

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

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

Por otra parte, a nivel de la Municipalidad, en el Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén se establecen los aspectos que regulan el tema de caución de los funcionarios.

II. RESULTADO OBTENIDO

Dado lo anterior y de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno, en el artículo 22, inciso d), se procede a indicar lo siguiente:

2.1 MARCO NORMATIVO

De acuerdo con la revisión efectuada sobre la normativa, se determinó lo siguiente:

2.1.1 Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén

En el Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, aprobado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria No.03-2016, artículo 20, celebrada el 12 de enero del 2016, el cual establece los aspectos relacionados a este tema; sin embargo, al revisar dicha normativa se determinó lo siguiente:

a. Puestos a rendir la caución:

El Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, en el artículo 4 y 5 indican el momento para rendir caución y clasificarlas de acuerdo en el nivel de responsabilidad; sin embargo, **no se establece de manera explícita** cuales son los puestos a nivel municipal que estarán sujetos a rendir la caución, esto con el fin de que no existan interpretaciones que debiliten o pongan en riesgo a la institución ante un evento por no garantizar el resarcimiento de eventuales daños y perjuicios que se puedan generar. Se detalla:

“Artículo 4º-Momento para rendir la caución. La caución deberá de ser rendida, cuando así corresponda, una vez conocida por la persona la designación en el puesto y a más tardar en el décimo día hábil después de asumir el cargo. Con el fin de unificar conceptos, se establecen las siguientes definiciones:

Administrar fondos públicos: corresponde a la persona que presta servicio en la Municipalidad de Belén que por sus atribuciones puede determinar los objetivos y políticas de la Municipalidad.

Custodia de fondos o valores públicos: Son recursos, valores, bienes y derechos de naturaleza pública, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Custodio de fondos o valores públicos: Corresponde a la persona que presta servicio en la Municipalidad de Belén que por la índole de sus responsabilidades, guarda o tiene a su cargo recursos, bienes o derechos públicos.

Recaudador de fondos o valores públicos: corresponde a la persona que presta servicio en la Municipalidad de Belén que por sus responsabilidades cobra o percibe rentas públicas (fondos o valores públicos).” (Lo subrayado no es del original).

“Artículo 5º-Clasificación por nivel de responsabilidad. Deberán caucionar todas aquellas personas que prestan servicio en la Municipalidad de Belén que ocupen cargos, de forma interina o en propiedad, o

realicen suplencia, y que recauden, custodien o administren fondos y valores públicos. ..." (Lo subrayado y resaltado no es del original).

Respecto a lo anterior, el Ente Contralor mediante las *"Directrices que deben observar la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización para Elaborar la Normativa Interna Relativa a la Rendición de Garantías o Cauciones (Nº D-1-2007-CO)"*, en el punto 2. Aspectos Específicos por considerar en la Elaboración de la Regulación Interna en Materia de Rendición de Garantías, cita:

"2.1 Definición de puestos obligados a rendir garantía

En la definición de los puestos obligados a rendir garantía, cada Administración debe considerar al menos los siguientes elementos:

- a) Niveles de responsabilidad.*
- b) Monto de recursos que maneja el funcionario.*
- c) Salario del funcionario.*
- d) Puestos que tengan a su cargo funciones o procesos con niveles de riesgo que se hayan determinado menos que aceptables.*
- e) Medidas de control implantadas y su efectividad."*

De acuerdo con lo anterior, se deben establecer de manera explícita los puestos afectos a la rendición de caución, y su clasificación por nivel de responsabilidad y categorías de personas caucionantes, a fin de promover la administración, gestión y debido cuidado de los fondos públicos.

b. Listado de persona caucionantes:

El Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, en el artículo 7, hace referencia a la revisión anual que se debe realizar a los funcionarios de puestos obligados a caucionar, así:

"Artículo 7º-Revisión del listado de las personas que prestan servicio en la Municipalidad de Belén obligados a caucionar.

Una vez al año el Director(a) del Área Administrativo - Financiera en conjunto con el Coordinador(a) de Recursos Humanos, revisarán el listado de las personas que prestan servicio en la Municipalidad de Belén obligadas a caucionar referenciado en el artículo anterior, para lo cual deberán considerar, entre otros aspectos:

- a) *La existencia en forma separada o combinada de las funciones y actividades de administrar, custodiar o recaudar fondos y valores públicos.*
- b) *La confiabilidad y eficacia del sistema de control interno y el grado de riesgo de acuerdo con la valoración realizada.*
- c) *El nivel de responsabilidad, el monto administrado y el salario correspondiente a la persona caucionante.” (Lo subrayado no es del original).*

Sin embargo, **no se obtuvo evidencia** de un informe que defina las personas que prestan servicio en la Municipalidad de Belén obligadas a caucionar y el análisis anual según los aspectos que se debe considerar indicados en este artículo.

Cabe mencionar que en el expediente que custodia la Unidad de Gestión de Talento Humano se encuentra información de gestiones realizadas, pero **no se obtuvo evidencia** de un análisis formal de las personas que debe caucionar y la justificación correspondiente.

Por lo que en cumplimiento al artículo No.7 del Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, es conveniente que la Administración efectué el análisis técnico y emita un documento formal que respalde el cumplimiento de éste.

c. Actualización de los montos a caucionar:

El Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, en el artículo 15 indica que la administración general, es la responsable del cálculo y actualización de montos del Cauciones; así:

“Artículo 15.-Actualización. Corresponderá al Área Asistencial Administrativa Financiera la administración general de las cauciones, para ello deberá calcular y mantener actualizados los montos, que por concepto de garantías, deben rendir las personas caucionantes. Así mismo tomar las medidas adicionales que le correspondan para el resarcimiento de daños y perjuicios irrogados por la persona caucionante al patrimonio de la Municipalidad de Belén, cuando la responsabilidad de la persona caucionante haya sido declarada conforme lo establece el ordenamiento jurídico vigente.” (Lo subrayado no es del original).

Al respecto, la Dirección del Área Administrativa Financiera mediante el oficio DAF-10-2024 del 22 de marzo de 2024, manifiesta que tuvo una participación activa en darle insumos a la Unidad de Recursos Humanos para que determinara las personas funcionarias que deben de rendir la garantía.

Sin embargo, a la fecha **no se obtuvo evidencia** de la implementación de controles y de los cálculos de los montos por concepto de garantía realizados por esta Dirección según lo establecido en este artículo, como

tampoco **no se obtuvo evidencia** del análisis realizado para definir los montos de la cobertura de la póliza (cantidad de salarios base), según puesto ni en relación con los eventos por año y puesto.

Además, no se establece la periodicidad con la que se debe actualizar el listado de personas caucionantes.

Lo anterior, incumple lo establecido en este Reglamento.

d. Controles:

El Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, en el artículo 16 señala que tanto del Área Administrativa Financiera como la Unidad de Recursos Humanos (actualmente llamada Unidad de Gestión de Talento Humano), debe mantener un registro actualizado de las personas caucionantes; así:

“Artículo 16.-Control. Corresponderá al Área Administrativa Financiera en conjunto con la Coordinación de Recursos Humanos, mantener un registro actualizado de las personas caucionantes que contenga al menos: nombre, puesto, tipo de garantía, número de póliza, grupo al que pertenece, monto desglosado de la prima, impuesto de ventas, monto asegurado, fecha de emisión y vencimiento de la garantía y estado actual en cuanto a su vigencia.” (Lo subrayado no es del original).

Al respecto, la Dirección del Área Administrativa Financiera mediante el oficio DAF-10-2024 del 22 de marzo de 2024, manifiesta que tuvo una participación activa en darle insumos a la Unidad de Recursos Humanos para que determinara las personas funcionarias que deben de rendir la garantía; sin embargo, a octubre de 2024, **no se obtuvo evidencia** de la implementación de controles tanto de la Dirección del Área Administrativa Financiera como de la Unidad de Recursos Humanos, así como del registro auxiliar de personas caucionantes.

Estas situaciones comentadas anteriormente, **incumplen** los artículos mencionados del Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, así como la Ley General de Control Interno No.8292 en el Artículo No.15. Actividades de control, como deber del jerarca y de los titulares subordinados, lo siguiente:

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

- a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.*

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.” (Lo subrayado no es del original).

Asimismo, incumplen lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, punto 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, que establece:

“4.6.1 Control sobre la rendición de cauciones

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

e. Otros aspectos:

El Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, no hace referencia a lo siguiente:

- a. Procedimiento para ejecutar la garantía ante un evento.
- b. Respecto a las acciones a realizar si el monto del evento es mayor que el monto de la cobertura de la póliza.
- c. Determinación de la cantidad de salarios base vs el puesto del funcionario a caucionar vs los riesgos asociados.

Lo anterior incumple lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, punto 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, que establece:

“4.6.1 Control sobre la rendición de cauciones

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

2.2 REGISTRO AUXILIAR

La Unidad de Gestión de Talento Humanos mediante el oficio OF-RH-130-2024 del 11 de abril de 2024, menciona únicamente los nombres de los funcionarios que mantienen garantía por caución y que pagan la póliza de fidelidad; sin embargo, a esa fecha **no se obtuvo evidencia** de un **registro auxiliar actualizado** de las personas caucionantes que contenga al menos: nombre, puesto, tipo de garantía, número de póliza, grupo al que pertenece, monto desglosado de la prima, impuesto de ventas, monto asegurado, fecha de emisión y vencimiento de la garantía y estado actual en cuanto a su vigencia, como lo establece el artículo 16 Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén.

Para lo cual, esta Auditoría elabora el siguiente detalle, con información de la póliza de fidelidad formalizada por parte de la Municipalidad con el Instituto Nacional de Seguros (INS):

No. Póliza Fidelidad	Vigencia		Monto prima	Monto Cobertura	Puesto
	Desde	Hasta			
0104FID000276508	7/7/2024	7/7/2025	¢33,720.00	¢1.300.000.00	Asistente de Tesorería.
0104FID000278108	3/8/2024	3/8/2025	51,510.00	2.150.000.00	Coordinadora de Tesorería.
0101FID001778207	13/2/2024	13/2/2025	52,430.00	2.200.000.00	Coordinadora de la Unidad de Cobros.
0104FID000386900	3/4/2024	3/4/2025	55,113.00	2.350.000.00	Director del Área Administrativa Financiera.
			¢192,773.00	¢8.000.000.00	

Fuente: Elaboración propia. Tomado del comprobante de pago de la póliza de fidelidad del INS.

Cabe mencionar que la Dirección del Área Administrativa Financiera mediante el oficio DAF-037-2024 del 11 de octubre de 2024, proporciona el registro auxiliar de Control de pólizas por caución; sin embargo, este no cuenta con las secciones de “Firmado por” y “Revisado por”, las que cumplen funciones importantes en el proceso de control interno y determinación de responsabilidades; se detalla:

Firmado por: se indica quién ha realizado el registro auxiliar, certifica que la persona ha revisado y confirmado que la información presentada es precisa y que ha realizado las verificaciones necesarias.

Revisado por: persona que revisa y aprueba el trabajo realizado, lo cual ayuda a detectar errores o discrepancias y proporciona una capa adicional de control interno, lo que reduce el riesgo de fraude o errores.

Lo anterior, contribuye a establecer la responsabilidad y la rendición de cuentas de la persona encargada del registro auxiliar, así como a la transparencia y la fiabilidad del proceso.

Además, **incumple** lo establecido en la Ley General de Control Interno No.8292 en el Artículo No.15. Actividades de control, inciso b) iii, como deber del jerarca y de los titulares subordinados, lo siguiente:

“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.” (Lo subrayado es nuestro).

Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.” (Lo subrayado es nuestro).

Asimismo, en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, se establece:

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.” (Lo subrayado es nuestro).

También, **se incumple** con el Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, en el artículo 16 indica:

“Artículo 16.-Control. Corresponderá al Área Administrativa Financiera en conjunto con la Coordinación de Recursos Humanos, mantener un registro actualizado de las personas caucionantes que contenga al menos: nombre, puesto, tipo de garantía, número de póliza, grupo al que pertenece, monto desglosado de la prima, impuesto de ventas, monto asegurado, fecha de emisión y vencimiento de la garantía y estado actual en cuanto a su vigencia.” (Lo subrayado no es del original).

Por lo anterior, como una sana medida de control se debe disponer de un registro auxiliar de las pólizas por caución que contenga las firmas de control, así como otros aspectos mínimos como lo es, el nombre del funcionario, categorías de personas caucionantes, nivel, monto de caución, número de la póliza, prima, suma asegurada y vigencia.

2.3 DETERMINACIÓN DE LAS PERSONAS CAUCIONANTES

De acuerdo con la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley No.8131, artículo No.13, los funcionarios públicos que deben brindar cauciones son todos aquellos que tienen la responsabilidad de “recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos”.

Cabe mencionar que la Real Academia Española define en su Diccionario de la lengua española, define la palabra “Recaudar” (importante de tomar en cuenta en la definición de los puestos a caucionar) como:

“1. tr. Cobrar o percibir dinero.

Sin.:

o coleccionar, recoger, cobrar, embolsar, recibir, percibir.”

La definición de los puestos obligados a caucionar queda a criterio de la Municipalidad de Belén; sin embargo, es importante que se tome en cuenta los aspectos que contribuyan al fortalecimiento del control interno y como sanas prácticas al determinarlos, como una medida de previsión del riesgo en sus funciones, y según el riesgo que la institución ha establecido asumir.

Adicionalmente, tomando en cuentas aspectos relacionados con la administración de riesgos y necesidad la mitigación del riesgo, que se definen:

“El riesgo es toda posibilidad de ocurrencia de un hecho que puede entorpecer el normal desarrollo de las funciones de una entidad o empresa y le impiden el logro de sus objetivos.”³

“Mitigue el riesgo. En la mayoría de los casos esta es la medida a tomar. Si se ha detectado un riesgo, y es de consideración, puede desarrollarse un plan proactivo para garantizar que el riesgo no ocurra, o si lo hace, su impacto sea despreciable.

Al igual que con la administración del alcance, no hay nada malo en que haya riesgos en el entorno bajo estudio. No se pretende que no se tengan riesgos, lo que importa es la respuesta que de la administración del proyecto al riesgo.

³ Tomado de <https://www.auditool.org/blog/control-interno/icom-administrar-el-riesgo>.

Si se ignoran los riesgos, se convertirán en situaciones y se tendrán para ese entonces, menos opciones para su solución.⁴

Además, el riesgo financiero se define como:

***“Riesgos financieros:** Se relacionan con el manejo de los recursos de la entidad, que incluye la ejecución presupuestal, la elaboración de los estados financieros, los pagos, manejos de excedentes de tesorería y el manejo sobre los bienes de cada entidad. De la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos, así como de su interacción con las demás áreas, dependerá en gran parte el éxito o fracaso de toda entidad.⁵”*

Por otra parte, la Contraloría General de la República en el criterio DFOE-EC-0765 (15769) del 31 de octubre del 2018, manifiesta que como sana medida de control interno, para la protección y conservación del patrimonio de la institución contra cualquier pérdida, uso indebido, irregularidad o acto ilegal en el manejo de fondos públicos, es la rendición de garantías o cauciones para todo aquel funcionario que recaude, custodie o administre fondos y valores públicos; así:

“La rendición de garantías o cauciones corresponde a una obligación pecuniaria, exigible a los funcionarios que se desempeñan en labores de recaudación, custodia o de administración de fondos y valores públicos, que busca asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones, de lo contrario, en caso de acreditarse su responsabilidad por un indebido o incorrecto ejercicio de sus tareas y sin detrimento de imputarlas, la Administración cuenta con un respaldo económico que le permite garantizar el resarcimiento de eventuales daños y perjuicios sobre el patrimonio institucional.

Al respecto es la Contraloría General quien determina cuáles funcionarios deben rendir caución a favor de la Hacienda Pública, esto con fundamento en lo dispuesto en el artículo 37 inciso 4 de su Ley Orgánica. No obstante, la Ley N° 8292, establece la responsabilidad de implementar medidas efectivas para administrar adecuadamente el nivel de riesgo involucrado en el proceso de recaudación, custodia o administración de fondos y valores públicos, con acciones, mecanismos, procesos que perfeccionen el sistema de control interno, que garanticen su cumplimiento y efectivo funcionamiento.

En este sentido se ha interpretado que la rendición de garantías o cauciones es una sana medida de control interno, que refuerza dicho sistema, en el tanto su finalidad se refiere a la protección y conservación del patrimonio de cada Administración contra cualquier pérdida, uso indebido, irregularidad o acto ilegal en el manejo de fondos públicos.

(...)

⁴ https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/revista102/pdf/05_controli.pdf

⁵ <https://www.auditool.org/blog/control-interno/icom-administrar-el-riesgo>.

Así las cosas, de conformidad con lo indicado supra y las referidas normas, así como en resguardo del Sistema de Control Interno (SCI) de cada institución y sus objetivos, la implementación de la rendición de garantías o cauciones es obligatoria para todo aquel funcionario que recaude, custodie o administre fondos y valores públicos. Por tanto, procede que las autoridades administrativas establezcan un marco normativo que regule esa figura, de acuerdo con su naturaleza institucional, condiciones y necesidades y según los niveles de riesgo que maneja en torno a los fondos públicos de la institución". (Lo subrayado es nuestro).

Además, la Contraloría General de la República en el criterio DFOE-CIU-0269 (07959) del 12 de mayo de 2022, relacionado con que cada Administración debe definir los criterios para los puestos obligados a caucionar, indica lo siguiente:

"Si bien el citado artículo 13 de la Ley N.º 8131 no delimitó la tipología de las garantías o cauciones que cada Administración debe solicitar a sus funcionarios, por el contrario, su definición forma parte de los aspectos delegados y objeto de determinación por parte de la Administración, la cual de acuerdo con su criterio ajusta las disposiciones generales y emite su normativa propia, según sus necesidades, su naturaleza institucional y los niveles de riesgo que maneja en torno a los fondos públicos.

No obstante, aún y cuando no exista una lista taxativa de los tipos de garantías o cauciones a rendir, resulta preciso que cada Administración, a la hora de determinar en su reglamentación los tipos de garantía que aceptará y tendrá como válidas, tome en consideración aspectos tales como la naturaleza del tipo de garantía y el nivel de riesgo que le acompaña en términos de liquidez y exigibilidad, para que de este modo, implemente aquellas que le aseguren dar cumplimiento al objetivo y fin que justifica su requerimiento, es decir, que permitan cubrir y resarcir las eventuales afectaciones que origine al erario por responsabilidad atribuible a los funcionarios respectivos." (Lo subrayado es nuestro).

Adicionalmente, la Contraloría General de la República indica sobre la finalidad de la garantía de caución lo siguiente:

"La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al valorar la constitucionalidad de la norma citada, se refirió a los alcances de la obligación de rendir la garantía como un requisito indispensable para acceder al cargo público. Sobre el particular, valoró:

"IV.- Precisamente, las normas impugnadas (artículo 13 de la Ley 8131) establecen la obligación de brindar una caución como mecanismo que asegure el resarcimiento debido al Estado, ante un eventual mal manejo de los fondos públicos. Es decir, la caución no es una forma de condición para la permanencia del funcionario en el puesto, sino que tiene por finalidad la protección de la Hacienda Pública y se

encuentra fundamentada, en el sistema de control de la Hacienda Pública, establecido por la propia Constitución Política.

En vista de que como se indicó, el artículo 8 del instrumento normativo permite la creación de fianzas o garantías, deducibles directamente del salario de los trabajadores, con la finalidad de asegurar al empleador contra los daños sufridos por los errores cometidos por los trabajadores al ejecutar la labor para la cual han sido contratados, la finalidad contenida en el artículo 13 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, está permitida por el artículo 8 del Convenio 95. Por otra parte, las normas impugnadas establecen la obligación de brindar una garantía como un requisito indispensable para poder acceder al cargo público, requisito que a juicio de esta Sala no resulta desproporcionado tomando en consideración que tiene por finalidad la defensa del interés público, concretamente la defensa de fondos públicos, pues precisamente al funcionario público que tiene bajo su competencia el manejo de la Hacienda Pública, se le imponen una serie de deberes y obligaciones que surgen del sistema de control sobre los fondos públicos, sistema de control que hace al funcionario responsable ante la propia administración por el mal manejo que de aquellos efectúe. En ese sentido, la obligación de brindar una caución está dirigida a establecer un mecanismo que asegure el resarcimiento debido al Estado, ante un eventual mal manejo de los fondos públicos. Es decir, la caución que establecen las normas impugnadas, no es una forma de condición para la permanencia del funcionario en el puesto, sino que tiene por finalidad la protección de la Hacienda Pública, y se encuentra fundamentada, en el sistema de control de ella establecido por la propia Constitución Política". (El subrayado no es del original)."

Por lo anterior y tomando en cuenta los riesgos asociados a las necesidades de caucionar o brindar garantía conforme a lo dictado del artículo No.13 de la Ley No.8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, es conveniente que la Administración valore la revisión otros puestos, que estén asociados con aspectos de generación, recaudación, custodia o administración de fondos y valores públicos, tomando en cuenta que en sus procesos aunque no se administra o custodia dinero, pueden ser centros de trabajo en las que se gestiona, determina o cuantifica el monto que debe recaudarse por impuestos ya sea de bienes inmuebles y licencias, en función del artículo No.13 de la Ley No. 8131, el nivel de riesgo y atinente a un mejor control interno y buenas prácticas.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con el estudio realizado, en relación con el pago de la póliza de fidelidad, se concluye lo siguiente:

1. Existen aspectos de mejora respecto la regulación de temas relacionados con la gestión y seguimiento asociado con las garantías de caución y los controles administrativos establecidos.

2. El seguimiento y monitoreo, de las garantías de caución, en las actividades de control establecidas es débil, en cuanto a:
 - Cumplimiento de la normativa aplicable.
 - Definición de puestos a caucionar.
 - Determinación de periodicidad de actualización y revisión.
 - Registro auxiliar.
 - Definición de controles.
 - Periodicidad con la que se debe actualizar el listado de personas caucionantes.
3. Con respecto a las actividades administrativas realizadas a nivel institucional respecto a las garantías de caución, la gestión, monitoreo y seguimiento también ha sido débil; además, no se tiene la práctica de realizar análisis formales sobre los diferentes aspectos que las regulan, aun cuando se han realizado esfuerzos en esa línea, éstos no son suficientes.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

1. La Administración considere incluir en el Reglamento para la Rendición de garantías por parte de las personas que prestan servicios en la Municipalidad de Belén, con el fin de fortalecer este proceso, aspectos tales como:
 - Definición explícita de puestos a caucionar.
 - Determinación de periodicidad de actualización y revisión.
 - Periodicidad con la que se debe actualizar el listado de personas caucionantes.
 - Procedimiento para ejecutar la garantía ante un evento.
 - Acciones a realizar si el monto del evento es mayor que el monto de la cobertura de la póliza.
 - Procedimiento y análisis para la determinación de la cantidad de salarios base vs el puesto del funcionario a caucionar vs los riesgos asociados.
2. Es conveniente que la Administración establezca de manera explícita los puestos afectos a la rendición de caución, y su clasificación por nivel de responsabilidad y riesgo, así como las categorías de personas caucionantes, a fin de promover la administración, gestión y debido cuidado de los fondos públicos.
3. La Administración realice el análisis formal legal y/o técnico que defina las personas que prestan servicio en la Municipalidad de Belén obligadas a caucionar y emita un documento formal para dejar evidencia de ello, de acuerdo con su naturaleza institucional, condiciones y necesidades según los niveles de riesgo que maneja en torno a los fondos públicos de la institución.

4. La Dirección del Área Administrativa Financiera en conjunto con la Unidad de Gestión de Talento Humano, considere mantener un registro actualizado de las personas caucionantes que contenga al menos el nombre, puesto, tipo de garantía, número de póliza, grupo al que pertenece, monto desglosado de la prima, impuesto de ventas, monto asegurado, fecha de emisión y vencimiento de la garantía y estado actual en cuanto a su vigencia, en cumplimiento de la normativa vigente.
5. La Administración implemente los mecanismos de control necesarios para que se cumplan con todos los aspectos que regulan la rendición de caución, de forma tal que a su vez se fortalezca en el monitoreo y seguimiento respecto a cada uno de los aspectos establecidos en el marco normativo.
6. Es conveniente que la Administración realice el análisis de otros puestos a caucionar o brindar garantía, por ejemplo Unidad Tributaria, Bienes Inmuebles, Desarrollo Urbano y Bienes y Servicios, tomando en cuenta que en sus procesos no se manipula dinero, pero son unidades en las que se gestiona, cobra, determina o cuantifica el monto que debe recaudarse por impuestos ya sea de bienes inmuebles y licencias, en función del artículo No.13 de la Ley No.8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el nivel de riesgo y atinente a un mejor control interno y buenas prácticas, como una medida que coadyuva en la protección de los recursos públicos, ante un eventual mal manejo o pérdida de recursos de la institución.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

LICDA. ERICKA REYES GARCÍA
ASISTENTE DE AUDITORA INTERNA

Copias:

Concejo Municipal

Dirección del Área Administrativa Financiera

Archivo/exp.