
22 de mayo del 2012
AUI-INTA-059-2012

Ingeniero
José Rafael Corrales Arias
Director Ejecutivo
**Instituto Nacional de Innovación y Transferencia
en Tecnología Agropecuaria (INTA)**

Estimado señor:

De acuerdo con las competencias que le establece a las auditorías internas el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, respecto de 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; como resultado del estudio especial realizado a la partida presupuestaria 2.02.03 de “*Alimentos y Bebidas*”, para el período 01 enero al 30 de abril del 2012, se tienen los siguientes hallazgos.

Gasto real de la partida presupuestaria “Alimentos y Bebidas”

Al 30 de abril del 2012, dicha partida contiene un gasto real de ₡259.375,00, conforme se detalla en anexo; donde se puede visualizar que el concepto de dichos gastos deviene en la contratación de alimentos para reuniones ordinarias de funcionarios públicos.

La adquisición de alimentos fue tramitada por medio del Fondo Fijo-Caja Chica, Caja Chica Auxiliar Central, autorizadas por los respectivos titulares subordinados, cuyos adelantos se efectuaron a los funcionarios de sus dependencias.

Autorización del gasto

De acuerdo con el ordenamiento, el pedido de compra por el Fondo Fijo-Caja Chica deberá ser confeccionado en forma manual o por medio de sistema computarizado por el funcionario autorizado en la Unidad Financiera y aprobado por el Responsable, encargado de medir la urgencia y necesidad de compra, así como de verificar el cumplimiento de lo estipulado en la normativa. (Inciso J) aparte 1) e inciso c), aparte 2) del artículo 21 Reglamento General de Fondo Cajas Chicas, Decreto N° 32874, Gaceta 22 del 31 de enero 2006; artículo 8 del Reglamento del Fondo de Caja Chica del INTA, sin decreto, publicado en la Gaceta N° 73 del 16 de abril del 2012)

La mayoría de los adelantos para el gasto en ese período fueron autorizados en su orden por el Ing. José Rafael Corrales Arias, Director Ejecutivo, la Ingeniera Isabel Alvarado Alpízar, Directora Administrativa Financiera y el Ing. Álvaro Rodríguez Aguilar, Subdirector Ejecutivo, cumpliéndose con la aprobación previa, no así con la justificación de urgencia y necesidad de compra, como más adelante se indica.

De las boletas de adelanto

Así las cosas, a fin de que se justifique la urgencia y necesidad la boleta de adelanto contiene una casetilla denominada “*Motivo del adelanto*”, en la cual se observa que los responsables anotan el concepto del gasto y su destino, pero no se evidencia que realicen una justificación de que dicho gasto se tipifica como indispensables y urgentes, fondos que deberán ser usados única y exclusivamente en la adquisición de artículos y servicios tan indispensables, y de verdadera urgencia que se justifique su pago fuera de los trámites que establece esa ley.

En ese sentido, es importante señalar parte del criterio vertido por la Contraloría General de la República en el DAGJ-0188-2006 del 26 de enero de 2006, con respecto a los fondos de caja chica:

*(...) esos fondos **deberán ser usados única y exclusivamente en la adquisición de artículos y servicios tan indispensables, y de verdadera urgencia que se justifique su pago fuera de los trámites que establece esa ley.** (...) Ahora bien, en lo que interesa a la consulta de esa Auditoría Interna, debemos señalar que, efectivamente, esta División sigue la tesis de que los pagos que se realicen por medio de fondos disponibles de “caja chica” –y evidentemente hablando de contrataciones- **deben ser por artículos o servicios indispensables y de verdadera urgencia.** (...) Del mismo modo, debemos advertir que el pago de compras mediante fondos de “caja chica” debe estar referido a artículos o servicios indispensables y de verdadera urgencia; por lo tanto, dicho procedimiento excepcional de pago no es compatible para cancelar bienes o servicios que no se puedan catalogar en esa forma.(...)” (El subrayado no es del original)*

En cumplimiento del principio enunciado es que se requiere que el adelanto contenga la justificación de esa excepcionalidad, de otro modo, el funcionario o funcionarios responsables podrían exponerse a las sanciones que establece el inciso g) del artículo N° 20 del Reglamento de Fondo de Caja Chica del INTA, cuando se dé entre otros, el supuesto que :

“Se autorizan pagos de gastos realizados con recursos propios, con cargo al fondo de caja chica, sin que previamente haya mediado una razonable justificación por parte del responsable de la respectiva caja chica, que califique el gasto como una excepción, imprevisible y urgente” (El subrayado no es del original)

Lo anterior, toda vez que en la dinámica propia de la gestión financiera del Estado, el funcionamiento de las cajas chicas se convierte en una herramienta necesaria, toda vez que existen una serie de gastos a los que la Administración se enfrenta, derivados de ciertas necesidades cuya satisfacción no puede esperar el cumplimiento de los trámites normales que acompañan ordinariamente la disposición de fondos, pero sin perder de vista que los responsables tienen la obligación de velar porque dichos gastos revistan la característica de ser indispensable, urgentes y excepcionales.

En cada una de las cajas chicas que operan en el INTA el responsable de la misma será el encargado de definir si procede tramitar el gasto por este fondo, según lo establece el artículo 4 del Reglamento de Fondo de Caja Chica del INTA; siendo necesario que observe los requisitos para comprar por ese sistema, conforme lo exige el ordenamiento.

Alimentos y bebidas

El “*Clasificador por objeto del gasto del sector público*” emitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, es una herramienta de gestión financiera, utilizada en las diferentes etapas del proceso presupuestario de las instituciones del sector público, que consiste en un conjunto de cuentas de gastos ordenadas y agrupadas de acuerdo a la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando.

Dicho instrumento se refiere a la partida 2.02.03 “*Alimentos y bebidas*”, como aquella que “*(...) corresponde a la compra de alimentos y bebidas naturales, semimanufacturados o industrializados para el consumo humano. Incluye los gastos de comida y otros servicios de restaurante brindados por personal que labora en las instituciones públicas, así como usuarios de los servicios que estas brindan, tales como pacientes de los centros hospitalarios, internos de los centros penitenciarios y otros.*”

Sin embargo, en la jurisprudencia administrativa emanada por la Contraloría General de la República, la posición de este órgano contralor en materia de erogación de fondos públicos para cubrir necesidad de alimentación de funcionarios ha sido históricamente restrictiva ya que los recursos presupuestarios tienen como función primarias satisfacer los fines y los cometidos públicos que sustentan la creación y operación de las distintas administraciones públicas, siendo además que la retribución (sea salario o dieta) que recibe un servidor público por su labor al servicio de una institución pública se entiende, en virtud del principio de previsión, que consiste en que el servidor deberá tomar las medidas necesarias, no solo para asistir –y consiguientemente transportarse- al lugar donde fue contratado para prestar el servicio, sino para proveerse sus propios alimentos, que incluye ordinariamente ese tipo de necesidad, la cual debe ser por tanto cubierta con el propio peculio del funcionario, en virtud del principio de legalidad de manera que si no existe una habilitación legal expresa para suministrar alimentos a servidores públicos en general, no es lícito emitir actos que signifiquen en este caso erogación de recursos públicos.

No obstante, el Ente contralor en el oficio N° 5640 del 2 de junio de 2009, flexibiliza la posición e indica:

“(...) pueden existir situaciones que justifiquen que una Administración adquiera y suministre ciertos alimentos para determinadas actividades organizadas por ella en el cumplimiento de sus fines, como puede ser una recepción, un aniversario, una conferencia o una festividad importante, en donde siempre este órgano contralor ha hecho la advertencia de que pueden presupuestarse y aprobarse recursos para tales eventos o actividades públicas, siempre y cuando esos fondos públicos se ejecuten con mesura y pertinencia, considerando políticas de austeridad y contención del gasto público (véase el oficio 06502 (EP-P-344) de 3 de julio de 2000, Informe DFOE-PR-30-2004 de 2 de diciembre de 2004, entre otros), aunque nótese que se está hablando de actividades ocasionales, para gastos que no puedan considerarse superfluos y que no necesariamente esté destinadas exclusivas (sic) para funcionarios públicos.” (El subrayado no es del original)

Asimismo, en el oficio N° 9508 del 25 de setiembre de 2003, la Contraloría General de la República indicó:

“En materia de gastos de alimentación, efectivamente, no existe una norma legal que expresamente lo autorice. Ahora bien, siguiendo la tesis expuesta anteriormente, cabe cuestionarse si a pesar de ello existe la posibilidad de aprobar este tipo de gastos./ Sobre el particular, considera esta Contraloría General que, aún permitiendo la posibilidad de flexibilizar el principio de legalidad, en el caso particular de gastos de alimentación a miembros de Juntas Directivas, éste es un egreso que no se encuentra dirigido a la consecución de fines administrativos, ya que, al igual que cualquier otro funcionario de la Administración, sus miembros se encuentran en la obligación de sufragar este tipo de gastos. Lo contrario implicaría una distinción odiosa de funcionarios en razón del rango jerárquico, y el reconocimiento de una erogación que constituiría un privilegio que no guarda relación alguna con los fines institucionales./ Ahora bien, admitiendo que pueden existir situaciones excepcionales en las cuales una Junta Directiva requiere reunirse en horas que implican algún grado de desgaste del funcionario, y donde va a necesitar su presencia durante un lapso relativamente prolongado, en estos supuestos cabe sostener la posibilidad de incurrir en cierto tipo de gastos de alimentación mínimos, con apego a principios de razonabilidad y austeridad. No obstante, debe tomarse en cuenta que no se trata de un supuesto de financiar al funcionario sus gastos de alimentación propiamente dichos, sino solamente de que en casos muy especiales, se habilite, bajo la entera responsabilidad de la Administración, la posibilidad de incurrir en gastos menores y estrictamente necesarios para la continuación de las sesiones de Junta Directiva./ Asimismo, resulta necesario que, con el fin de servir como instrumento de control interno, esa Administración disponga la emisión de regulación interna sobre este tipo de gastos.” (El subrayado no es del original)

Expresa la Contraloría General de la República que **es tarea del órgano de control – en este caso la Auditoría Interna- revisar lo actuado**, a fin de verificar en cada caso si se ha producido o no y hasta qué punto un ejercicio razonablemente justificado, necesario y austero de ese gasto por alimentación, **bajo un criterio de aplicación excepcional –sea que responda a criterios de pertinencia y ocasionalidad especiales-**, a fin de evitar liberalidades ilegítimas con el uso de los fondos públicos, improbando aquellos gastos innecesarios o excesivos que no respondan a tales premisas, y exigiendo las regulaciones y controles mínimos que a futuro deben establecerse al efecto.

Conclusión

El resultado del análisis lleva a concluir que durante el período de estudio se evidencian gastos de alimentación y bebidas que podrían eventualmente resultar contrarios al ordenamiento jurídico, por cuanto de acuerdo con el principio de legalidad no existe norma expresa que autorice a la Institución a incurrir en ese tipo de gastos de alimentación y bebidas, para la atención de reuniones ordinarias de funcionarios de la Institución, pues tales erogaciones de fondos públicos para cubrir necesidades de alimentación de funcionarios ha sido históricamente restrictiva por la Contraloría General de la República.

Lo anterior, a pesar que la situación fue flexibilizada por el Ente Contralor pero de forma excepcional cuando existan situaciones que justifiquen que una Administración adquiera y suministre ciertos alimentos para determinadas actividades organizadas por ella en el cumplimiento de sus fines, como puede ser una recepción, un aniversario, una conferencia o una festividad importante, así como las situaciones excepcionales en las cuales una Junta Directiva requiere reunirse en horas que implican algún grado de desgaste del funcionario, y donde va a necesitar su presencia durante un lapso relativamente prolongado, en estos supuestos cabe sostener la posibilidad de incurrir en cierto tipo de gastos de alimentación mínimos, con apego a principios de razonabilidad y austeridad. En ese sentido el órgano contralor ha hecho la advertencia de que pueden presupuestarse y aprobarse recursos para tales eventos o actividades públicas, siempre y cuando esos fondos públicos se ejecuten con mesura y pertinencia, considerando políticas de austeridad y contención del gasto público.

Del mismo modo, existen limitación para que los gastos de alimentación y bebidas sean tratados por medio del Fondo Fijo-Caja Chica de la Institución pues las compras que se realicen por ese sistema deberán ser única y exclusivamente en la adquisición de artículos y servicios tan indispensables, y de verdadera urgencia que se justifique su pago fuera de los trámites que establece la Ley de Contratación Administrativa. En caso de incumplimiento tanto sería responsable el encargado del Fondo Fijo-Caja Chica quien tiene la obligación de velar por definir si procede ese gasto por este fondo, como lo sería el titular subordinado que autorizó el gasto, pues está obligado a verificar previamente que se trata de un gasto excepcional, imprevisible y urgente.

Recomendación

1.- En ese sentido, la Administración debe valorar de que se vele, para que los gastos autorizados cumplan con las regulaciones vigentes y los principios de razonabilidad, racionalidad, pertinencia y austeridad, por lo que es necesario se identifique posibles irregularidades, abuso y descontroles que haya que corregir, cuya aplicación debe responder a la excepcionalidad –sea que responda a criterios de pertinencia y ocasionalidad especiales; lo anterior, en observancia al principio de legalidad el cual obliga a la administración a actuar con estricto apego al ordenamiento jurídico, siendo que solo le está permitido realizar aquellos actos que están debidamente autorizados y en este supuesto no existe una norma legal que expresamente autorice los gastos de alimentación a funcionarios; pues no es un egreso que se encuentre dirigido a la consecución de fines administrativos.

2.- Valorar que se giren instrucciones escritas a los responsables del Fondo Fijo-Caja Chica y de las cajas auxiliares para que velen porque se cumplan las regulaciones vigentes y los principios de legalidad, probidad, razonabilidad, racionalidad, pertinencia y austeridad, identificando y exigiendo los requisitos para adquirir artículos y servicios por ese sistema, toda vez que de acuerdo con el artículo 4 del “*Reglamento de Fondo de Caja Chica del INTA*”; el encargado de la caja chica es el responsable de definir si procede tramitar el gasto por este fondo, de manera que los gastos obligatoriamente deben tipificarse como imprevisibles, urgentes y ocasionales, y de ese modo quedar justificado claramente en el adelanto.

Asimismo, se tenga presente que de acuerdo con el principio de legalidad no existe norma expresa que autorice a la Institución a incurrir en gastos de alimentación y bebidas, para la atención de reuniones ordinarias de funcionarios de la Institución, pues tales erogaciones de fondos públicos para cubrir necesidades de alimentación de funcionarios ha sido históricamente restrictiva por la Contraloría General de la República, salvo las situaciones excepcionales señaladas por ese Ente Contralor en los oficios Nos. 5640 del 2 de junio de 2009 y 9508 del 25 de setiembre de 2003, de referencia.

3.- Valorar se instruya a los titulares subordinados para que los gastos que como responsables autoricen para se tramiten excepcionalmente por el Fondo Fijo-Caja Chica sean única y exclusivamente en la adquisición de artículos y servicios indispensables, imprevisibles y de verdadera urgencia; y que se ajusten a las regulaciones vigentes; de ese modo debe quedar justificado claramente en el adelanto.

4.- Que en vista de haberse dictado un reglamento interno que norma a lo interno los actos administrativos relativos al manejo de las cajas chicas, es necesario la Administración valore realizar una reunión urgente con los responsables y titulares subordinados, a fin de que se analice ese reglamento, se tenga absoluta claridad de las obligaciones que a cada parte corresponde en su aplicación y de las sanciones a que pueden ser acreedores los funcionarios por un eventual incumplimiento.

La auditoría interna, de acuerdo con las facultades que le establece el artículo 33 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, le agradece se comuniquen en un plazo de 15 días hábiles, a partir del recibido de este oficio, las acciones que se tomen respecto de esta advertencia.

Atentamente,

FIRMADO EN ORIGINAL
Lic. Edgardo Moreira González
Auditor Interno, INTA

Lic. Edgardo Moreira González
Auditor Interno
INTA

EMG

C.i. Ing. Isabel Alvarado A., Directora Administrativa Financiera
Ing. Raquel Aviles Ch., Jefe Depto. Administración de Recursos
Licda. Mariela Alfaro S., Tesorera
Copiador
Archivo

Seguimiento:

La D.E. acoge recomendaciones mediante oficio DE-INTA-290-2012 de 28 de mayo de 2012. (Copia en file DE, archivo anexo)

28 de mayo del 2012

DE-INTA-290-2012

Licenciado
Edgardo Moreira González
Auditor Interno
INTA
Presente

Estimado señor:

En atención a su oficio AUI-INA-059-2012, del 22 de mayo de 2012, me permito dar respuesta a sus observaciones en relación con los gastos a que Usted hace referencia en la Subpartida de "Alimentos y Bebidas" y a la vez acoger las recomendaciones que señala al respecto.

Esta Administración siempre ha velado por el uso racional y austero de los recursos, como Usted bien conoce, en cuanto a esta subpartida en especial. Sin embargo estaremos atentos a que no se den posibles irregularidades, abusos o descontroles en el uso de estos recursos en apego a la normativa que rige esta materia.

En tal sentido, se procederá a girar instrucciones precisas a los responsables de los Fondos de Caja Chica quienes deben velar porque se cumplan los requisitos necesarios para poder adquirir artículos o servicios por esta vía.

De igual forma, se reiterará a los titulares subordinados para que los gastos que autoricen por la vía de Caja Chica, se ajusten a las regulaciones vigentes.

Debido a que el Reglamento de Fondo de Caja Chica es de reciente aprobación, esta Dirección Ejecutiva considera conveniente realizar una reunión con los responsables y titulares subordinados a fin de que se conozcan los alcances de este Reglamento.

De lo actuado, se le estará informando oportunamente.

Le saluda

Atentamente

Ing. José Rafael Corrales Arias

Director Ejecutivo

C: Lic. Isabel Alvarado Alpizar – Directora Administrativa Financiera
Ing. Alvaro Rodríguez Aguilar – Subdirector Ejecutivo
Lic. Raquel Aviles Chaves – Jefe Depto. Administración de Recursos
Lic. Mariela Alfaro Soto – Jefe Depto. de Tesorería
Archivo