



**MUNICIPALIDAD DE ATENAS
AUDITORÍA INTERNA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL PROCESO PRESUPUESTARIO INSTITUCIONAL**

INF-AUI-04-2022



**MUNICIPALIDAD DE ATENAS
AUDITORÍA INTERNA**

CONTENIDO

Página N.º

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO	4
1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO	4
1.3 ALCANCE DEL ESTUDIO	5
1.4 METODOLOGÍA APLICADA	5
1.5 LIMITACIONES EN EL ESTUDIO.....	6
1.6 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	6
1.7 GENERALIDADES DEL ESTUDIO	6
2. RESULTADOS.....	10
2.1 Evaluación de la ejecución del plan-presupuesto 2021.....	10
a) Comparación de ingresos presupuestados e ingresos reales	10
b) Comparación de egresos presupuestados y egresos reales; y grado de cumplimiento de las metas preestablecidas.....	12
c) Incremento del superávit de la entidad	17
d) Se debe prestar atención a la ejecución de los egresos presupuestados .	20
2.2 Carencia de una metodología para la presupuestación de ingresos.....	21
2.3 Inexistencia de normativa interna relacionada con el proceso presupuestario.....	23
3. CONCLUSIONES.....	26
4. RECOMENDACIONES.....	27
4.1 AI CONCEJO MUNICIPAL.....	27
4.2 AL ALCALDE MUNICIPAL	27



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente estudio consistió en evaluar el proceso presupuestario en el período comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021, con el fin de determinar si la liquidación correspondiente presenta resultados razonables sobre la ejecución del presupuesto institucional.

El análisis de la liquidación presupuestaria a la última fecha indicada, permitió determinar que esta Municipalidad presenta una liquidez favorable para atender sus obligaciones de corto plazo. A pesar de lo anterior, se requiere que en los próximos años se mantenga y fortalezca un constante monitoreo sobre su ejecución presupuestaria, de forma tal que se considere una serie de factores, tanto internos como externos, que pueden llegar a impactar la captación de los recursos y su ejecución futura.

Por otra parte, se detectaron debilidades relacionadas con la carencia de un sistema de información, que precisamente permita la detección oportuna de cualquier desviación en el logro de las metas y objetivos institucionales, y la adopción de las medidas que resulten pertinentes para obtener resultados acordes con lo previamente planeado por la Administración.

Además, se observó la inapropiada acumulación de dineros en el superávit de la entidad, lo que se constituye en un óbice para su correcta utilización en los fines para los cuales fueron creados; así como la existencia de sobregiros presupuestarios en algunas partidas de egresos; y la carencia de normativa interna para orientar a este Gobierno Local en materia presupuestaria.

Con el fin de fortalecer la gestión institucional en relación con la ejecución física financiera -del plan anual operativo y el presupuesto-, se emitieron las respectivas recomendaciones.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO INSTITUCIONAL

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se desarrolló en atención del Plan Anual de Trabajo 2022 de esta Unidad de Control. De acuerdo con el marco normativo que rige la materia, al finalizar cada ejercicio económico se debe efectuar el cierre de las cuentas del presupuesto institucional, cuyo propósito es reflejar el resultado de la entidad a partir de la ejecución del presupuesto anual, tanto a nivel financiero -déficit o superávit- como de la realización de los objetivos y metas previamente establecidos -planificación institucional- para cada uno de los programas presupuestarios.

Por lo explicado, el proceso de la liquidación presupuestaria retroalimenta y coadyuva a la Administración en el cumplimiento de los fines para los cuales fue creada; a saber, la eficiente prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades del cantón, en pro del desarrollo local y por ende, de sus contribuyentes.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

1.2.1 OBJETIVO GENERAL

Verificar si en el desarrollo del proceso presupuestario del ejercicio económico 2021 en la Municipalidad de Atenas, se cumplió con la normativa aplicable para garantizar el uso eficiente y eficaz de los fondos públicos administrados y brindar información confiable y oportuna sobre la gestión institucional.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar el cumplimiento de la normativa técnico-jurídica en el proceso de liquidación presupuestaria.
- Establecer el logro de los objetivos institucionales según los indicadores de ejecución.
- Verificar si el sistema de información que sustenta el proceso presupuestario institucional es confiable y oportuno; y si además contribuye a la toma de decisiones.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

- Coadyuvar con la Administración a identificar oportunidades de mejora en la adopción de medidas respecto de la percepción y disposición de los fondos públicos administrados.

1.3 ALCANCE DEL ESTUDIO

El presente estudio de carácter especial consistió en analizar las acciones administrativas relacionadas con la liquidación presupuestaria del ejercicio económico 2021; y comprobar el logro de los objetivos y las metas propuestas en la planificación institucional.

El período evaluado abarcó del 1° de enero al 31 de diciembre 2021, ampliándose cuando se estimó necesario.

El desarrollo de la auditoría se sustenta en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP), las Normas para el ejercicio de las auditorías internas en el sector público (R-DC-119-2009), así como las fuentes de criterios de auditoría aplicables al estudio, y los criterios y lineamientos establecidos por la Auditoría Interna de este Gobierno Local.

Además, en lo que corresponda, se verificó el cumplimiento de los alcances de la Ley General de Control Interno, N° 8292, las "Normas de control interno para el sector público" (N-2-2009-CO-DFOE), el Código Municipal y demás normativa aplicable.

1.4 METODOLOGÍA APLICADA

En el estudio se utilizaron las técnicas y procedimientos estipulados en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable y supletoria. Las indagaciones se realizaron por medio de consultas y solicitudes de información planteadas a la Administración, por esta Auditoría Interna.

Es importante destacar que se presentó una importante disposición de los titulares subordinados a colaborar con el presente estudio.

Esta Auditoría Interna contó con el apoyo y asesoría externa del Lic., Gerardo Marín Tijerino, contratado por esta Municipalidad, según Contratación directa no. 22022CD-000067-00055000001 para adquisición servicios profesionales para asesoría y acompañamiento de Auditoría".



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

1.5 LIMITACIONES EN EL ESTUDIO

Se hace constar que parte de la información y documentación, a pesar de ser requerida oportunamente por escrito mediante correo electrónico y posteriormente en forma verbal, no nos fue suministrada con la celeridad del caso por parte de la Administración, conforme se explicará con mayor detalle en el apartado de Resultados del presente informe. Con la situación descrita se limitó o imposibilitó la realización de algunas pruebas; o bien, en última instancia, implicó dedicar mayor tiempo del estimado para tales efectos.

1.6 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

La presentación preliminar de los resultados, las conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó en la oficina de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Atenas el día 21 de setiembre 2022, a las 10 a.m. Con los señores Wilberth Aguilar Gatjens, Lic. Jorge Rodríguez Montero, Bach. Patricia Calvo Araya, Licenciado Gerardo Marín Tijerino y la suscrita Maricruz Arce Delgado.

Mediante el oficio N.º MAT-AUI-164-2022 del 21 de setiembre de 2022, esta Auditoría Interna remitió al Alcalde Municipal el borrador del informe correspondiente, con el fin de que fuese analizado y se hicieran las observaciones y comentarios que se consideraran pertinentes.

Del informe no se recibieron observaciones, por lo que se traslada sin cambios el informe final.

1.7 GENERALIDADES DEL ESTUDIO

La normativa jurídica y técnica que regula -en mayor medida- el proceso presupuestario en el sector municipal, está contenida en el Código Municipal; la Constitución Política, en las Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público (NTPP)¹ y la Ley de la Administración Financiera de la República, Ley N.º. 8131 y lineamientos emitidos por la Contraloría General de la República (CGR).

Según las NTPP, el proceso presupuestario comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que, partiendo del presupuesto institucional aprobado, se aplican para la recaudación o recibo de los recursos estimados en ese presupuesto, con el fin de obtener bienes y servicios y ejecutar cualquier otro gasto, en cantidad, calidad y oportu-

¹ R-DC-24-2012—CGR, 27de febrero de2012.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

nidad necesarios para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios.

Esas normas establecen que la información que se origina de las transacciones financieras que realiza la institución, afectan los registros contables del presupuesto y de la contabilidad patrimonial, en lo correspondiente a cada cual, de tal forma que dichos registros y los informes o estados que se emitan de ambas fuentes guarden la debida relación y congruencia, como reflejo fiel de la actividad financiera institucional.

Con respecto a la liquidación presupuestaria, ese cuerpo normativo indica que es el cierre de las cuentas del presupuesto institucional que se debe hacer al terminar el ejercicio económico, con el cual se obtiene el resultado global de la ejecución del presupuesto, tanto a nivel financiero - déficit o superávit- como de las realizaciones de los objetivos y metas previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios.

Además del marco general señalado, deben tenerse presentes normas generales y particulares que establecen cómo deben liquidarse los diferentes recursos con un destino específico; todas ellas consideradas en el modelo electrónico de dicha liquidación, facilitado en su momento por la misma CGR.

Aunado a lo anterior, se advierte que es responsabilidad de la Administración, considerar cualquier otra normativa que sea específica para los ayuntamientos; a saber:

En el artículo 105 del Código Municipal se señala que, con el informe de ejecución del presupuesto ordinario y extraordinario al 31 de diciembre de cada año, el Alcalde Municipal presentará al Concejo Municipal la liquidación presupuestaria correspondiente para su discusión y aprobación; y que una vez aprobada, ésta deberá remitirse a la CGR para su fiscalización, a más tardar el 15 de febrero del siguiente ejercicio económico.

Por su parte, en el artículo 107 de ese mismo Código Municipal se indica que los compromisos efectivamente adquiridos que queden pendientes del período que termina, pueden liquidarse o reconocerse dentro de un término de seis meses, sin que la autorización deba aparecer en el nuevo presupuesto vigente. Se trata de egresos ya comprometidos legalmente, por ser fijos, por haber un contrato de por medio o una orden de compra o bien alguna resolución que establezca la obligación de pago por haberse acogido un reclamo o bien cualquier otra causa legal. Las liquidaciones presupuestarias deben incluir los “compromisos” pendientes de pago.

En ese contexto, la Administración debe establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

para que sirva de apoyo en la toma de decisiones, la evaluación presupuestaria y en la rendición de cuentas.

La normativa señala que una vez realizada la liquidación presupuestaria, deberá ser sometida a una revisión por parte de personal independiente al que ejecutó las funciones de registro respectivo, el cual debe contar con la competencia y experiencia necesarias para confirmar la calidad de la información contenida en ella; verificando no solo la razonabilidad de los resultados obtenidos, sino también la aplicación de las políticas y metodologías diseñadas de conformidad con la normativa técnica y jurídica relacionada.

De lo argumentado en este apartado se deriva la importancia que reviste la evaluación presupuestaria, mediante el análisis y valoración sistemática, objetiva y oportuna de los resultados físicos y financieros de la administración de los ingresos y la ejecución de los programas presupuestarios, con criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad; todo ello de acuerdo con la planificación, la programación y las estimaciones contenidas en el presupuesto institucional aprobado, así como del valor público que la institución debe aportar a la sociedad.

Por su parte, la evaluación, como parte de la rendición de cuentas, valora cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de los objetivos, metas y los resultados alcanzados en el ejercicio presupuestario -tanto a nivel institucional como programático- en relación con los esperados y para los cuales se aprobó el presupuesto.

En adición a lo anterior, según el manual descriptivo de puestos de la Municipalidad de Atenas al Encargado de Gestión Presupuestaria, le compete, entre otras funciones:

- Coordinar, ejecutar y supervisar las actividades relacionadas a la gestión presupuestaria.
- Elaborar el presupuesto institucional a partir de los insumos generados en las diferentes áreas y dependencias municipales, en relación directa con el POI. (Plan operativo Institucional).
- Realizar y ejecutar las diferentes modificaciones presupuestarias y coordina con la unidad de planificación institucional la actualización del POI.
- Elaborar de los presupuestos ordinarios y extraordinarios requeridos por la Institución.
- Elaborar la liquidación presupuestaria anual.
- Incluir correctamente los datos que deben suministrarse al sistema integrado de presupuestos públicos (SIPP) establecidos por la CGR.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

Por su parte, a la Coordinadora de Planificación, le corresponde, entre otras tareas:

- Recopilar, clasificar, analizar y procesar la información para la elaboración de planes, programas y proyectos de carácter institucional (PEM, POI y otros planes municipales de desarrollo local); y coadyuvar en los específicos de otras dependencias municipales.
- Velar porque las diferentes unidades institucionales cumplan con una metodología homogénea en la elaboración, ejecución y control de los diferentes planes, programas y proyectos a través de la definición y establecimiento de lineamientos técnicos, facilitación de herramientas e instrumentos de trabajo entre otros.
- Registrar, analizar y procesar la información generada por las diferentes unidades municipales con la finalidad de elaborar y emitir el informe anual de la evaluación del Plan Operativo Institucional, así como los informes de avance de otros planes institucionales, programas y proyectos en ejecución.
- Elaborar las herramientas necesarias para el levantamiento de la información para los informes de gestión.
- Coordinar las actividades relacionadas a la suministración de la información del SIIM y es responsable de esta ante la institución y la CGR.
- Elaborar los planes Operativos de la institución, realizar los informes de ejecución de presupuesto.
- Realiza diagnósticos y pronósticos de interés municipal y de carácter institucional.
- Elaborar las gestiones necesarias para el diseño y puesta en práctica de los indicadores institucionales de gestión e impacto para cada una de las actividades o unidades de gestión.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

2. RESULTADOS

2.1 Evaluación de la ejecución del plan-presupuesto 2021

De conformidad con el análisis efectuado en el presente estudio, respecto de la liquidación presupuestaria para el ejercicio económico 2021, se determinaron las situaciones que se comentan a continuación:

a) Comparación de ingresos presupuestados e ingresos reales

El total de ingresos presupuestados en el 2021 (¢2.588), corresponde a Patentes Municipales (¢187); Superávit Libre y Específico (¢230); Servicio de Recolección de Basura (¢252.); Otros Ingresos (¢558); Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, Ley N°. 7729 (¢675); y Ley de Simplificación Tributaria Leyes Nos. 8114 y 9329 (¢702); que en su orden constituyen el 7%; 9%; 10%; 21; 26%; y 27% respecto del total de ingresos proyectados. (Las sumas entre paréntesis están expresadas en millones de colones).

Entre enero y diciembre de 2021 los ingresos reales (¢2.685) corresponden a: Patentes Municipales (¢213); Superávit Libre y Específico (¢230); Servicio de Recolección de Basura (¢317.); Otros Ingresos (¢520); Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, Ley N°. 7729 (¢702); y Ley de Simplificación Tributaria Leyes Nos. 8114 y 9329 (¢702); que representan el 8%; 9%; 12%; 19; 26%; y 26%, respectivamente del total de ingresos reales. (Las sumas entre paréntesis están expresadas en millones de colones).

En el siguiente Cuadro se muestra la comparación final entre los ingresos presupuestados y los ingresos reales para el 2021, que en términos generales representó un incremento en la percepción de ingresos para este Gobierno Local de ¢97. millones; cifra que representa aproximadamente el 4% del total presupuestado en ese mismo año:



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

MUNICIPALIDAD DE ATENAS				
COMPARACIÓN DE INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS REALES				
PARA EL 2021				
(EN COLONES)				
DESCRIPCIÓN CUENTA	INGRESOS			
	PRESUPUESTADOS	REALES	DIFERENCIA	% INGRESADO
INGRESOS TRIBUTARIOS	997.818.052,79	1.109.123.156,43	111.305.103,64	111%
Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, Ley No. 7729	675.353.188,27	702.395.680,90	27.042.492,63	104%
Impuesto sobre los trasposos de Bienes Inmuebles	28.193.066,73	37.658.107,15	9.465.040,42	134%
Impuestos específicos sobre la construcción (libre)	52.093.503,73	86.723.124,66	34.629.620,93	166%
Patentes Municipales	186.659.400,68	212.994.177,59	26.334.776,91	114%
Patentes de licores	44.165.256,27	44.226.106,38	60.850,11	100%
Timbre Pro-parques Nacionales	1.615.891,36	1.615.891,36	0,00	100%
CONAGEBIO	161.589,14	161.589,14	0,00	100%
Fondo Parques Nacionales	1.018.011,56	1.018.011,56	0,00	100%
Protección al Medio Ambiente	436.290,67	436.290,67	0,00	100%
Timbres Municipales (por hipotecas y cédulas hipotecarias)	9.737.745,75	23.510.068,39	13.772.322,64	241%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.360.337.372,24	1.345.983.546,72	-14.353.825,52	99%
Alquiler de Edificios e Instalaciones	52.720.599,82	68.833.449,93	16.112.850,11	131%
Servicios de cementerio	46.054.273,25	30.798.362,90	-15.255.910,35	67%
Servicios de recolección de basura	251.891.738,80	317.043.117,45	65.151.378,65	126%
Servicios de aseo de vías y sitios públicos	44.157.281,15	47.927.054,87	3.769.773,72	109%
Mantenimiento de parques y obras de ornato	27.157.281,15	32.166.109,75	5.008.828,60	118%
Venta de Otros Servicios (CECUDI)	117.900.000,00	45.620.750,95	-72.279.249,05	39%
Derechos de estacionamiento y terminales	1.523.388,46	0,00	-1.523.388,46	0%
Derechos de cementerio	21.000.000,00	2.086.335,07	-18.913.664,93	10%
Intereses sobre cuentas corrientes y otros depósitos en Bancos Estatales	13.532.987,13	14.061.566,71	528.579,58	104%
Multas varias	15.000.000,00	15.393.462,06	393.462,06	103%
Intereses moratorios por atraso en pago de impuesto	31.299.427,33	32.321.850,08	1.022.422,75	103%
Intereses moratorios por atraso en pago de bienes y servicios	16.420.129,09	16.987.544,71	567.415,62	103%
Otros reintegros en efectivo	8.026.438,00	7.949.540,80	-76.897,20	99%
IFAM Licores Nacionales y Extranjeros	6.382.540,02	6.389.035,71	6.495,69	100%
IFAM Ley No. 6909	3.115.111,21	4.249.188,90	1.134.077,69	136%
Persona Joven	1.925.727,49	1.925.727,49	0,00	100%
Ley de simplificación tributaria Leyes Nos. 8114 y 9329	702.230.449,34	702.230.449,34	0,00	100%
Superávit Libre	38.826.308,96	38.826.308,96	0,00	100%
Superávit Específico	191.427.192,76	191.427.192,76	0,00	100%
Junta Administrativa del Registro Nacional, 3% del IBI, Leyes Nros. 7509 y 7729	1.936.866,83	1.936.866,83	0,00	100%
Impuesto de Bienes Inmuebles	5.400.000,00	5.400.000,00	0,00	100%
Juntas de educación, 10% impuesto territorial y 10% IBI, Leyes Nros. 7509 y 7729	63.034.968,30	63.034.968,30	0,00	100%
Organismo de Normalización Técnica, 1% del IBI, Ley Nro. 7729	7.869.195,79	7.869.195,79	0,00	100%
Comité Cantonal de Deportes	9.902.843,68	9.902.843,68	0,00	100%
Aporte al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) Ley Nro. 9303	1.893.488,40	1.893.488,40	0,00	100%
Derechos de estacionamiento y terminales (artículo 9 de la Ley Nro. 3503)	4.190.811,44	4.190.811,44	0,00	100%
Ley Nro. 7788 10% aporte CONAGEBIO	19.725,24	19.725,24	0,00	100%
Ley Nro. 7788 70% aporte Fondo Parques Nacionales	3.000.812,48	3.000.812,48	0,00	100%
Fondo Ley Simplificación y Eficiencia Tributarias Ley Nro. 8114	17.734.084,26	17.734.084,26	0,00	100%
Proyectos y programas para la Persona Joven	4.722.059,15	4.722.059,15	0,00	100%
Fondo Aseo de Vías	6.001.666,18	6.001.666,18	0,00	100%
Fondo recolección de basura	15.101.620,39	15.101.620,39	0,00	100%
Fondo servicio de mercado	20.538.411,73	20.538.411,73	0,00	100%
Fondo de parques y obras de ornato	12.093.747,85	12.093.747,85	0,00	100%
FODESAF Red de Cuido Venta de servicios	9.292.275,11	9.292.275,11	0,00	100%
Traslado de fondos ICODER (Construcción de techo canchas frente a Escuela Central)	8.694.615,94	8.694.615,94	0,00	100%
TOTAL	2.588.408.926,75	2.685.360.204,87		

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República

Del Cuadro que antecede, y expresamente en relación con los principales rubros de ingresos, se tiene que entre enero y diciembre de 2021 los ingresos reales igualaron e incluso superaron las expectativas planteadas al inicio de ese mismo año, a saber:



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

- Patentes Municipales (114%);
- Superávit Libre y Específico (100%);
- Servicio de Recolección de Basura (126%);
- Otros Ingresos (¢520);
- Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, Ley N°. 7729 (104%); y
- Ley de Simplificación Tributaria Leyes Nos. 8114 y 9329 (100%).

Excepción a lo anterior, lo constituyen Otros Ingresos, cuya recaudación, en general, fue menor en casi el 7% respecto del monto presupuestado.

De lo anterior se concluye aunque al 31 de diciembre de 2021 este Gobierno Local presenta una liquidez razonablemente favorable para atender sus obligaciones de corto plazo, la situación que enfrenta el país puede generar un cambio en su escenario financiero y originar problemas de liquidez para garantizar, de manera eficiente, efectiva y oportuna la continuidad de los servicios; y principalmente, la ejecución de obras comunales; y que además, debe fortalecerse el control sobre el comportamiento de las principales fuentes de financiamiento institucional; todo lo cual fue advertido por esta misma Auditoría Interna, en el "INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2021 (LEY N.º 9848)", emitido en setiembre de 2022.

b) Comparación de egresos presupuestados y egresos reales; y grado de cumplimiento de las metas preestablecidas

Los egresos presupuestados y ejecutados por este Gobierno Local en el 2021, de conformidad con la información inserta en el SIPP-CGR, se muestran en la siguiente imagen:

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	1.155.795.551	1.154.200.127
SERVICIOS	492.420.692	447.268.056
MATERIALES Y SUMINISTROS	417.428.593	337.746.549
BIENES DURADEROS	248.322.949	169.944.201
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	292.936.889	169.319.121
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0	0
CUENTAS ESPECIALES	4.089.946	0
	2.610.994.620	2.278.478.054

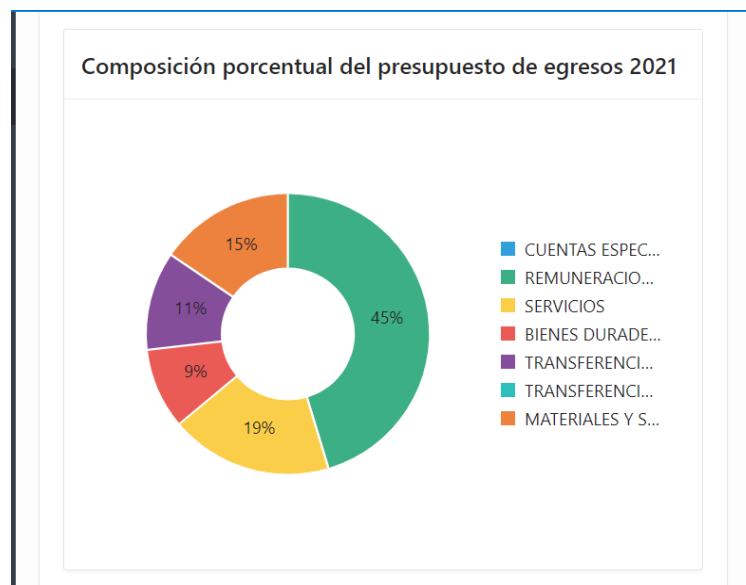


MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

Fuente: SIPP de la Contraloría General de la República

Como puede verse, en el 2021 los egresos presupuestados ascendieron a ₡2.611; mientras que los gastos reales fueron ₡2.278. En otras palabras, se ejecutó aproximadamente el 87% del total estimado. (Las sumas entre paréntesis están expresadas en millones de colones).

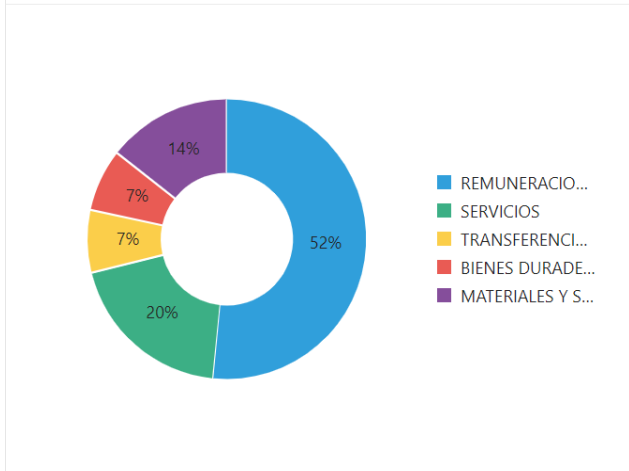
Para una mejor comprensión respecto de la composición porcentual del presupuesto y de la ejecución de egresos en el ejercicio económico 2021, se insertan las siguientes imágenes, según los datos contenidos en el SIPP-CGR:





MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

Composición porcentual del egreso ejecutado 2021



Fuente: SIPP de la Contraloría General de la República

El grado de cumplimiento de las metas preestablecidas fue del 35%.

Sobre ese mismo particular, la Planificadora de este Ayuntamiento informó al Alcalde Municipal el grado de cumplimiento de las metas del plan anual operativo, **con corte al 30 de junio de 2021**, oportunidad en la cual se consignó que en general, para todos los programas, se logró alcanzar un 9% respecto de las metas programadas.²

De acuerdo con el desglose incluido en el referido oficio, solamente se logró un alcance del 23% de las metas Operativas, mientras que las metas de Mejora no tuvieron avance alguno. Además, se indicó que los logros fueron del 19%, 16% y 1%, correspondientes al Programa I, Programa II y Programa III, en ese mismo orden.

Posteriormente, **al 31 de diciembre de 2021, se reportó un alcance general, para todos los programas, del 35% respecto de las metas programadas.** Para los efectos, se consignó un logro del 62% de las metas Operativas y un 24% de las metas de Mejora; así como un 38%, 76% y 27% correspondientes al Programa I, Programa II y Programa III, respectivamente.³

A pesar de los resultados tan bajos (en el cumplimiento de metas) reportados por esta Municipalidad en el período que nos ocupa, no se suministró infor-

² Oficio N°. MAT-PLANIF-0057-2021 del 23 de julio de 2021.

³ Oficio N°. MAT-PLANIF-0013-2022 del 15 de febrero de 2022.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

mación adicional que evidencie medidas adoptadas por la Administración para detectar las desviaciones de lo ejecutado con respecto a lo aprobado, la identificación de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado; todo ello en aras de implementar las medidas de corrección pertinentes.

En ese sentido conviene indicar que el modelo electrónico de liquidación (documento sugerido por la Contraloría General de la República), se incluye un anexo de cumplimiento de metas en el que se muestra porcentualmente su logro, por programa presupuestario y general; **sin que se tenga evidencia de que se haya efectuado un análisis más profundo** respecto del nivel de cumplimiento de las metas planteadas por la entidad.

Por lo anterior, se requiere que una vez realizada la liquidación presupuestaria, sea revisada para confirmar la calidad de la información, verificando no sólo la razonabilidad de los resultados obtenidos, sino también la aplicación de las políticas y metodologías diseñadas de conformidad con la normativa técnica y jurídica relacionada.

De acuerdo con el Manual descriptivo de puestos de la Municipalidad de Atenas a la Coordinadora de Planificación le corresponde, entre otras funciones:

- ✚ Velar porque las diferentes unidades institucionales cumplan con una metodología homogénea en la elaboración, ejecución y control de los diferentes planes, programas y proyectos a través de la definición y establecimiento de lineamientos técnicos, facilitación de herramientas e instrumentos de trabajo entre otros.
- ✚ Registrar, analizar y procesar la información generada por las diferentes unidades municipales con la finalidad de elaborar y emitir el informe anual de la evaluación del Plan Operativo Institucional, así como los informes de avance de otros planes institucionales, programas y proyectos en ejecución.

Sobre el particular se debe tener presente que las NTPP estipulan que la Fase de Control Presupuestario "...comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo **que se aplican para garantizar razonablemente el cumplimiento eficiente, efectivo y económico del presupuesto institucional, incluyendo los respectivos objetivos y metas.**"⁴

En adición a lo anterior, se explica que "...el control identifica y mide las desviaciones en la ejecución del presupuesto institucional para que se realicen oportu-

⁴ NTPP, Norma 4.4 y siguientes relacionadas con la Fase de Control Presupuestario.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

namente las correcciones que correspondan, a fin de lograr concordancia entre esa ejecución y los límites previstos -financieros y físicos- definidos en el presupuesto aprobado y el plan anual de la institución.”

De lo apuntado se colige la importancia de que la Entidad cuente con mecanismos de control previo, concomitante y posterior del presupuesto, de manera tal que oportunamente se alerte sobre desviaciones importantes de lo ejecutado respecto de lo aprobado, y se identifiquen deficiencias en los procedimientos establecidos para las fases del proceso presupuestario o con el contenido de la planificación y el presupuesto institucional; y así implementar las medidas de corrección pertinentes.

En ese sentido, debe tenerse presente que de acuerdo con lo señalado en las NTPP, el Subsistema de Presupuesto Institucional forma parte del Sistema de Administración Financiera Institucional y comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario institucional.

Entre los objetivos de dicho Subsistema, se indica que las instituciones que se encuentran bajo el ámbito de aplicación de estas normas deberán contar con un Subsistema de Presupuesto, orientado, entre otros, al seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas, así como el uso racional de los recursos públicos.⁵

Respecto de la finalidad del presupuesto institucional, en la Norma 2.2.2 se estipula que: “El presupuesto institucional debe ser un instrumento al servicio de las instituciones que les permita gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, en aras de lograr resultados positivos en función de los requerimientos económicos, ambientales y sociales que debe atender a la luz de los objetivos de su creación...”

Además, en la Norma 2.2.3 relacionada con Principios Presupuestarios, se dispone que:

“En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan: “(...) **b) Principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional.** El presupuesto debe responder a la planificación institucional de corto plazo y ésta a su vez a la de mediano y largo plazo que se deriven de la estrategia institucional, teniendo al Plan Nacional de Desarrollo y otros planes como los sectoriales, regionales y municipales como marco orientador global, según el nivel de autonomía de la institución. / **c) Principio de programación.**”

⁵ Normas 2.1.1 Subsistema de Presupuesto Institucional; y 2.1.2.d) en ese mismo orden.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo... / **h) Principio del presupuesto como instrumento para la medición de resultados.** El presupuesto debe contener los elementos y criterios necesarios para medir los resultados relacionados con su ejecución, para lo cual debe basarse en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y la planificación anual, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución del plan. (...)/ **j) Principio de gestión financiera.** La administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley... (El resaltado corresponde al original).

En general, se advierte que la Municipalidad no cuenta con mecanismos efectivos de control previo, concomitante y posterior del presupuesto, de manera tal que oportunamente se alerte sobre desviaciones importantes de lo ejecutado respecto de lo aprobado, y se identifiquen deficiencias en los procedimientos establecidos para las fases del proceso presupuestario o con el contenido de la planificación y el presupuesto institucional; y así implementar las medidas de corrección pertinentes.

c) Incremento del superávit de la entidad

El Superávit Libre se entiende como el exceso de los ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados, al final de un ejercicio presupuestario, y que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de gastos que puede financiar; constituyéndose de esta manera en los recursos necesarios para la atención de proyectos desarrollados, todo ello de conformidad con las políticas institucionales plasmados en los planes municipales tanto de desarrollo cantonal como el estratégico, recayendo en los planes de corto plazo (Plan Anual Operativo).

Por su parte, el Superávit Específico se entiende como el resultado de los ingresos menos los gastos, también al finalizar el ejercicio presupuestario, y que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico. Para tales efectos, el Superávit Específico se conforma de: Transferencias de Ley; Fondos en los Servicios; Proyectos e Inversión; y Otros.

Sobre ese mismo particular, se advierte sobre la existencia de posibles debilidades en la planificación institucional, ya sea en términos de estimación de los ingresos, de la capacidad de ejecución o de ambas; todo ello si se toma en cuenta que reiteradamente, al final de cada ejercicio económico, quedan sin ejecutar importantes montos de recursos, principalmente los de carácter específico.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS
AUDITORÍA INTERNA

Para una mejor comprensión del tema, en el Cuadro que se inserta a continuación, se citan las partidas que conforman el superávit institucional, con los correspondientes saldos al 31 de diciembre de los dos últimos ejercicios económicos:

MUNICIPALIDAD DE ATENAS		
CONFORMACIÓN DEL SUPERÁVIT INSTITUCIONAL		
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y 2021		
(EN COLONES)		
PARTIDA	SALDO AL 31-12-2020	SALDO AL 31-12-2021
Superávit libre	38.826.308,96	71.343.148,98
Superávit específico:		
Junta Administrativa Registro Nacional, 3% del IBI Leyes 7509 y 7729	1.936.866,83	0,00
Impuesto bienes inmuebles	5.400.000,00	4.725.139,31
Juntas de Educación, 10% Impuesto territorial y 10% IBI, Leyes 7509 y 7729	63.034.968,30	70.239.568,09
Organismo de Normalización Técnica, 1% Ley 7729	7.869.195,79	3.511.978,40
Comité Cantonal de Deportes	9.902.843,68	11.443.660,04
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) Ley 9303	1.893.488,40	817.100,92
Aporte CONAGEBIO, 10% Ley 7788	19.725,24	29.152,70
Derecho de estacionamiento y terminales (artículo 9 Ley 3503)	4.190.811,44	
Fondo parques nacionales, 70% Ley 7788	3.000.812,48	3.912.310,87
Fondo Ley Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley 8114	17.734.084,26	104.963.217,53
Proyectos y programas para la Persona Joven	4.722.059,15	5.218.834,64
Fondo de Recolección de basura	15.101.620,39	65.292.079,34
Fondo de Aseo de Vías	6.001.666,18	3.769.773,72
Fondo Mantenimiento de parques y obras de ornato	12.093.747,85	5.372.340,25
Fondo Mercado	20.538.411,73	16.112.850,11
FODESAF, Red de Cuido venta de servicios	9.292.275,11	6.723.311,11
Partidas específicas	49.708.759,61	37.567.063,26
Traslado de fondos ICODER (Const. techo canchas frente a Escuela Central)	8.694.615,94	0,00
Saldo de transferencias	26.026.835,98	0,00
TOTAL	305.989.097,31	406.882.151,03

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la propia Administración, mediante correos electrónicos del 11 y 12 de agosto de 2022.

De acuerdo con la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2021, los superávits libres y específico se incrementaron en relación con el 2020. En el caso del libre se incrementó en ¢32.5 millones y el específico se incrementó en ¢100.9 millones.

Ahora bien, resulta importante destacar que los superávits específico y libre al 31 de diciembre de 2021 presentaron un ligero **incremento** luego de la liquidación de los compromisos presupuestarios (CP), según consta en la liquidación registrada por la Municipalidad el 9 de setiembre de 2022 en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuesto de la Contraloría General de la República.

Estos (los superávits libre y específico) se incrementaron en ¢37.9 millones. El Libre subió ¢24.4 millones y el específico ¢13.4 millones



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

En el siguiente cuadro se compara los montos de los superávits libres y específicos que se reportaron, antes y después de la liquidación de los compromisos presupuestarios.

MUNICIPALIDAD DE ATENAS LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 2021 En colones			
	REAL DESP. DE CP	REAL ANTES DE CP	VARIACIÓN
INGRESOS	¢2 685 360 204,87	2 685 360 204,87	¢0,00
Menos:			
GASTOS	¢2 240 561 904,51	2 278 478 053,84	-¢37 916 149,33
SUPERÁVIT / DÉFICIT	¢444 798 300,36	406 882 151,03	¢37 916 149,33
Menos: Saldos con destino específico	¢353 132 354,77	339 698 380,29	¢13 433 974,48
SUPERÁVIT LIBRE/DÉFICIT	¢91 665 945,59	67 183 770,74	¢24 482 174,85
DETALLE SUPERÁVIT ESPECÍFICO:			
Concepto específico	Monto	Monto	VARIACIÓN
a- Junta Administrativa Registro Nacional	¢3 552 989,15	0	¢3 552 989,15
b- Impuesto bienes inmuebles	¢4 725 139,31	4 725 139,31	¢0,00
c- Juntas de educación	¢70 239 568,09	70 239 568,09	¢0,00
d-ONT	¢3 511 978,40	3 511 978,40	¢0,00
e- Comité cantonal de deportes	¢11 443 660,04	11 443 660,04	¢0,00
f- CONAPDIS	¢817 100,92	817 100,92	¢0,00
g- Aporte CONAGEBIO	¢29 152,70	29 152,70	¢0,00
h- Fondo de parques nacionales	¢3 912 310,87	3 912 310,87	¢0,00
i- Fondo ley simplificación y eficiencia tributaria	¢114 880 366,86	104 963 217,53	¢9 917 149,33
j- Persona Joven	¢5 218 834,64	5 218 834,64	¢0,00
k-Recolección de basura	¢65 292 079,34	65 292 079,34	¢0,00
l-Aseo de vías	¢3 769 773,72	3 769 773,72	¢0,00
m-Mantenimiento de parques y obras de ornato	¢5 372 340,25	5 372 340,25	¢0,00
n- Mercado	¢16 112 850,11	16 112 850,11	¢0,00
l-Red de Cuido	¢6 723 311,11	6 723 311,11	¢0,00
o- Partidas Especificas	¢37 530 899,26	37 567 063,26	-¢36 164,00
Total	¢353 132 354,77	339 698 380,29	¢13 433 974,48

Fuente: Creación a partir de información reportada en el SIPP de la CGR

En el caso del superávit específico incidió el hecho de que no se ejecutaron los recursos correspondientes a la Junta Administrativa del Registro Nacional (¢3.5 millones), ¢114.8 millones que corresponden a la ejecución de los recursos de las Leyes Nros. 8114 y 9329; ¢70.2 millones de las Juntas de Educación; ¢65.3 millones del fondo del servicio de recolección de basura; y ¢16.1 del mercado.

Asimismo, llama la atención que la mayoría de esos recursos específicos aumentaron en relación con los reportados al 31 de diciembre de 2020.

En general, el superávit institucional luego de la liquidación de los compromisos presupuestarios representó el 16.5% de los ingresos reportados en el ejercicio económico y el 19.8% de la ejecución de egresos del 2021.

La acumulación de dineros en el superávit -tanto libre como específico- conlleva a que no se atiendan con la oportunidad requerida las obligaciones de carácter ordinario o las inversiones de este Gobierno Local. Además, el superávit específico tampoco es utilizado en el cumplimiento de los fines específicos correspondientes; con



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

lo cual se propicia indebidamente el mantenimiento de programas inconclusos de mediano o largo plazo y de paso a que se incremente el riesgo de que se afecte la imagen institucional; todo lo cual deviene en una clara contravención a lo estipulado en el artículo 115 del Código Municipal, según Ley N°. 7794/1998.

La situación en comentario ha sido la tendencia en los últimos años, conforme fue comentado por esta misma Auditoría Interna en el denominado "INFORME ACERCA DEL ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA 2015"; oportunidad en la cual se advirtió que "Esta reincidencia en la no ejecución de recursos, sobre todo de los específicos, lleva a concluir que **el sistema de control interno en lo que a los procesos presupuestarios y de planificación institucional se refiere, presenta debilidades, lo que no permite alertar en forma oportuna, para que se efectúen los ajustes requeridos, queriendo esto decir que no se cumple para el subsistema de presupuestario el objetivo...**" (El resaltado es nuestro).

Respecto de lo explicado en este punto, el Jefe de Presupuesto no hizo comentario alguno, a pesar de que así le fue solicitado mediante correo electrónico del 5 de agosto de 2022, y reiterado verbalmente en varias oportunidades.

Cabe indicar que, según el manual descriptivo de puestos de la Municipalidad de Atenas al Encargado de Gestión Presupuestaria, le compete, entre otras funciones, coordinar, ejecutar y supervisar las actividades relacionadas a la gestión presupuestaria.

d) Se debe prestar atención a la ejecución de los egresos presupuestados

Según información que consta en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la CGR, se detectó que se reportaron algunas partidas de egresos que a finales de 2020 y 2021 muestran sobregiros presupuestarios, conforme puede verse en el siguiente Cuadro:

MUNICIPALIDAD DE ATENAS CUENTAS DE EGRESOS SOBREGIRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y 2021 (EN MILES DE COLONES)				
Cuenta	Descripción	Presupuestado	Ejecutado	Sobregiro
2020:				
1.01.03	Alquiler de equipo de cómputo	0,00	7,52	7,52
1.08.05	Mantenimiento y reparación de equipo de transporte	49,5	57,12	7,62
2.01.00	Productos químicos y conexos	99,65	103,92	4,28
2.01.01	Combustibles y lubricantes	91,08	99,05	7,97
2021:				



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

0.01.02	Jornales	65,28	71,66	6,38
---------	----------	-------	-------	------

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos contenidos en las Liquidaciones Presupuestarias 2020 y 2021, SIPP-CGR. Solo se incluyen las partidas de egresos con los sobregiros más cuantiosos, en términos económicos.

Las debilidades comentadas en este apartado pueden estar originadas en la falta de mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria para que sirva de apoyo en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas.

La Norma 2.2.3 relacionada con Principios Presupuestarios, se dispone que:

“(…) **i) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa.** Las asignaciones presupuestarias de los gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. **No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles.** Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios. (El destacado no es del original)

Lo anterior fue cuestionado al Jefe de Presupuesto Institucional según correo electrónico del 5 de agosto de 2022, y en forma verbal en reiteradas oportunidades, sin respuesta alguna.

Finalmente, en reunión del 9 de agosto de ese mismo año, ese funcionario explicó verbalmente que los sobregiros apuntados pueden obedecer a partidas de egresos que fueron objeto de ajustes posteriores, los cuales se muestran en los informes subsiguientes; sin embargo, no aportó la evidencia suficiente y competente para corroborar tal afirmación.

2.2 Carencia de una metodología para la presupuestación de ingresos

De acuerdo con lo estipulado en las NTPP, “La formulación presupuestaria integrará en forma coordinada y coherente, la programación presupuestaria y la presupuestación de los ingresos y gastos del año, para lo cual considerará como elementos básicos de referencia, entre otros aspectos, el contexto macroeconómico y otras variables del entorno que afectan el accionar de la institución, la continuidad de su



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

gestión, la visión plurianual de su financiamiento y la demanda de los bienes y servicios que produce.”⁶

En forma concatenada y respecto de las estimaciones de los ingresos, claramente se dispone que “...se harán con base en métodos técnicos, matemáticos, financieros y estadísticos de común aceptación, considerando su composición y estacionalidad. Los supuestos utilizados para dichas estimaciones deberán estar técnicamente fundamentados y documentados.”⁷

Consultado sobre ese mismo particular, en reunión del 9 de agosto de 2022, el Jefe de Presupuesto de este Ayuntamiento explicó verbalmente que en la práctica algunas proyecciones de ingresos se hacen solamente aplicando un porcentaje a las sumas proyectadas y/o ingresadas en años anteriores, cuyo resultado se constituye en el monto que se presupuesta para el siguiente ejercicio económico.

En ese sentido, conviene destacar que según diversos estudios realizados por la CGR, en la formulación del presupuesto institucional en algunos gobiernos locales: “...obedece a un proceso fundamentado, por lo general, en la costumbre, la práctica, el criterio y el conocimiento de funcionarios que han asumido esta labor..., en ocasiones, con algunas instrucciones giradas por las Alcaldías.

Es decir, no constituye un proceso sistemático orientado en normativa interna debidamente aprobada por las instancias competentes y en los instrumentos de planificación institucional, lo cual podría limitar el rol estratégico del presupuesto como instrumento para ordenar y controlar las finanzas municipales y gestionar de una forma eficiente, eficaz y económica la prestación de bienes y servicios públicos en aras de lograr resultados positivos en función del desarrollo local.”

La falla en comentario podría incidir en una inadecuada presupuestación de las sumas a percibir en este Gobierno Local, toda vez que, para algunas partidas de ingresos, su proyección se basa en criterios cuyo supuesto de percepción no está basado en una metodología adecuada para su estimación.

Además, tomando en consideración la relación existente entre determinados ingresos y el financiamiento de sus respectivos gastos, también se afecta la proyección de estos últimos, los cuales resultan necesarios para la operación e inversión de la entidad, con el fin de lograr los objetivos y metas definidos en la planificación anual.

⁶ NTPP, Norma 4.1.2. Alcance, Fase de Formulación Presupuestaria.

⁷ NTPP, Norma 4.1.4. Estimación de los ingresos, Fase de Formulación Presupuestaria.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

2.3 Inexistencia de normativa interna relacionada con el proceso presupuestario

Respecto de la normativa interna aplicable expresamente al proceso presupuestario, en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, se señala lo siguiente:

“2.1.3 Actores y responsabilidades en el Subsistema de Presupuesto. Participarán en el Subsistema de Presupuesto, el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios institucionales quienes serán responsables, además de cumplir con el bloque de legalidad atinente a su respectivo puesto, de llevar a cabo las siguientes funciones: **a) Jerarca.** Es responsabilidad del jerarca procurar que exista un ambiente de control propicio para el desarrollo efectivo del Subsistema de Presupuesto Institucional, por lo que debe emprender las medidas pertinentes para su establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y evaluación, de manera que se logre cumplir con sus objetivos. En el cumplimiento de esa responsabilidad debe: i. Garantizar la aplicación efectiva de la normativa técnica que rige en general el Subsistema de Presupuesto y en forma específica a cada una de las fases del proceso presupuestario en todos los niveles institucionales. ii. **Emitir los lineamientos y las políticas que orienten el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y la evaluación del Subsistema.** iii. Establecer las unidades y funcionarios responsables de realizar las estimaciones de los ingresos que financiarán el presupuesto institucional y las pluri- anuales de recursos, así como los mecanismos de control interno para garantizar la validez de dichas estimaciones. iv. Aprobar los recursos necesarios que requiera el subsistema y velar por su correcta operación, para lo cual requerirá a los titulares subordinados los estudios y reportes que estime pertinente. v. Realizar evaluaciones periódicas a efecto de ordenar oportunamente las correcciones que procedan. vi. Establecer las responsabilidades y sanciones que correspondan por el incumplimiento de la normativa que rige el Subsistema. vii. Atender oportunamente las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan en relación con el Subsistema.

b) Titular subordinado. Al titular subordinado, según su ámbito de competencia, le corresponderá establecer, mantener, operacionalizar, controlar, perfeccionar y evaluar el Subsistema de Presupuesto Institucional de manera que se cumpla con sus objetivos. Para ello como mínimo deberá: i. **Atender las políticas y lineamientos dictados por el jerarca en relación con el Subsistema.** ii. Hacer



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

cumplir los deberes de las unidades y las personas bajo su mando, que intervienen en el Subsistema, de acuerdo con la normativa orgánica interna. iii. Velar y realizar todas las acciones que procedan para que exista un ambiente de control propicio para el desarrollo efectivo del Subsistema. iv. Emitir, divulgar y poner a disposición para consulta y mantener actualizados los manuales de procedimiento de operación del Subsistema que contemple los insumos - recursos humanos, materiales y económicos- y los procesos - actividades, responsabilidades, mecanismos de coordinación, flujos de información y productos.

3.4 Diseño y aprobación de manuales y emisión de directrices.

Los titulares subordinados y funcionarios de las unidades competentes **deberán preparar, divulgar y propiciar el conocimiento de manuales que contengan las normas que definan con claridad los procedimientos, la participación, la persona o unidad encargada de la coordinación general, las responsabilidades de los actores y las unidades que intervienen en el desarrollo coordinado e integrado del proceso presupuestario.** El jerarca y los titulares subordinados, de acuerdo con sus competencias y con el apoyo de la persona o unidad encargada de la coordinación general del proceso presupuestario, emitirán los manuales que rigen el proceso presupuestario en general y las directrices periódicas que se requieran para regular el desarrollo de las diferentes fases.

4.3.13 Deber del jerarca institucional de regular aspectos específicos de las modificaciones presupuestarias. El jerarca institucional deberá regular con respecto a las modificaciones presupuestarias, lo siguiente: a) **El procedimiento a seguir para realizar la aprobación interna.** b) **La periodicidad y medios para someter las modificaciones a la aprobación del jerarca de la institución.** c) **Los mecanismos que aseguren que las modificaciones presupuestarias se ajustan a las regulaciones establecidas en esta resolución y al resto del bloque de legalidad aplicable.** Asimismo, que los cambios en el contenido presupuestario de los diferentes programas, partidas y subpartidas se justifiquen suficientemente, indicando entre otras cosas, los efectos que tienen sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas definidos en el plan respectivo. También deberá establecerse los mecanismos que permitan garantizar que los gastos que se incorporen por modificación presupuestaria y que generen obligaciones permanentes para la institución, cuenten con el financiamiento seguro para los periodos futuros, lo cual debe quedar debidamente documentado. d) Los controles que garanticen que el procedimiento empleado en la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de las modificaciones presupuestarias ge-



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

ner información confiable y oportuna. e) La adopción de medidas para que se asigne una numeración propia y consecutiva de las modificaciones, así como para el manejo y custodia de los expedientes respectivos, los cuales deben estar a disposición de cualquier interesado. f) El sistema para evaluar y revisar periódicamente los mecanismos y procedimientos empleados en la formulación y la aprobación interna de las modificaciones, con el fin de retroalimentar el proceso presupuestario. g) Cualquier otro aspecto que resulte pertinente.” (El resaltado es del original)

En adición a lo anterior, según el Manual descriptivo de puestos de la Municipalidad de Atenas, a la Coordinadora de Planificación le compete, entre otras funciones: “Velar porque las diferentes unidades institucionales cumplan con una metodología homogénea en la elaboración, ejecución y control de los diferentes planes, programas y proyectos a través de la definición y establecimiento de lineamientos técnicos, facilitación de herramientas e instrumentos de trabajo entre otros.”

Además, debe tenerse en cuenta que las Normas de Control Interno para el Sector Público señala en su numeral 4.2 (Requisitos de las actividades de control), que las actividades deben reunir, entre otros, con el requisito de:

“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.” (El resaltado es del original, pero el subrayado es nuestro)

No obstante, la abundante regulación apuntada en párrafos precedentes, se comprobó que en este Ayuntamiento no se cuenta con normativa interna para regular las fases del proceso presupuestario (manuales, directrices, lineamientos técnicos, facilitación de herramientas e instrumentos de trabajo; u otros)⁸; por cuanto las tareas atinentes se realizan principalmente basadas en la costumbre y en la rutina diaria, así como en la experiencia de los funcionarios.

La ausencia de normativa sobre esta temática está originada en la inadvertencia del problema y de los beneficios potenciales que representa para la entidad, como una medida de protección tanto para la Administración como para el funcionario respectivo, ya que en normativa interna como la apuntada se fijan con total claridad los

⁸ Entrevista del 5 de agosto de 2022 con el Jefe de Presupuesto Municipal.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

límites de su ámbito de acción y se garantiza razonablemente que su actuación esté siempre dentro de ellos.

Con la debilidad en comentario, se incrementa el riesgo de que eventualmente en su ejecución, las labores en cuanto al proceso presupuestario sean olvidadas o se presten a interpretaciones erróneas, lo que a su vez podría conducir a resultados insatisfactorios o adversos.

Asimismo, la institución se está privando de una importante herramienta de planificación, organización y control, por cuanto ese tipo de manuales, al contener instrucciones por escrito y en términos claros y específicos, pueden resultar de utilidad, entre otros, como medio de capacitación -o como referencia para ésta-; para que los servidores de nuevo ingreso tengan un primer acercamiento con sus cargos y con sus funciones respectivas; y como parámetros con base en los cuales se evaluará su desempeño.

Se advierte que la carencia de normativa interna en materia presupuestaria fue objeto de consulta al Jefe de Presupuesto de este Gobierno Local, según correo electrónico del 5 de agosto de 2022, así como en varias reiteraciones en forma verbal; con resultados infructuosos por cuanto no se recibió ninguna respuesta.

Aunque posteriormente, en entrevista del 9 de ese mismo mes y año, ese funcionario explicó en forma verbal que en ese Gobierno Local se cuenta alguna normativa interna sobre el tema en cuestión, a la fecha de cierre del presente estudio no aportó la evidencia correspondiente.

3. CONCLUSIONES

Aunque el análisis de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2021 permitió determinar una liquidez favorable para que esta entidad atienda sus obligaciones de corto plazo; se recomienda una continua vigilancia en su diario accionar para prever eventuales cambios en su escenario financiero, que puedan causar contratiempos que obstaculicen la continuidad de los servicios de manera eficiente, efectiva y oportuna, conjuntamente con la ejecución de obras comunales; y así coadyuvar tanto en la satisfacción de las necesidades como en el desarrollo local e individual de los contribuyentes.

Asimismo, se requiere de un sistema de información que permita la detección oportuna de cualquier desviación en el logro de las metas y objetivos institucionales. Dicho de otra forma, es importante que la Administración analice, en forma concomitante al desarrollo de sus labores, el resultado obtenido conforme el paso del tiempo, así como la adopción de las medidas que resulten pertinentes para obtener resultados razonablemente aceptables, conforme lo planeado en cada ejercicio económico.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS

AUDITORÍA INTERNA

La atención de las autoridades de este Ayuntamiento también debe orientarse al uso correcto de los recursos bajo su responsabilidad, de manera tal que se utilicen oportunamente en los fines para los cuales fueron creados; o sea, evitándose la indebida acumulación de los mismo en el superávit institucional. Finalmente se insta a la toma de las previsiones correspondientes para evitar sobregiros presupuestarios; así como para el desarrollo, aprobación y puesta en práctica de la normativa interna que atañe a la materia, todo ello conforme los lineamientos establecidos.

4. RECOMENDACIONES

Con fundamento en los resultados obtenidos, así como en las potestades conferidas en la Ley General de Control Interno, artículos 12 inciso c) y 39, se emiten las recomendaciones que a continuación se detallan. El seguimiento de recomendaciones del presente estudio lo realizará la Auditoría Interna en fecha posterior a la que indica cada recomendación, pero se deberá acreditar por parte del auditado, en esta Unidad de Control, toda aquella documentación que, en el tiempo, evidencie el cumplimiento de la recomendación respectiva. El incumplimiento injustificado de las recomendaciones en el plazo establecido por esta Auditoría Interna podría generar responsabilidades al auditado responsable de implementar las mismas.

4.1 AI CONCEJO MUNICIPAL.

Brindar, en la forma y condiciones que le corresponden conforme a su competencia, el apoyo necesario a las acciones que proponga la Administración para el cumplimiento de las recomendaciones giradas por esta Auditoría Interna, en el punto 4.2 de este informe, con el fin de potenciar las oportunidades de mejora en la gestión administrativa municipal, la toma de decisiones por parte de los Jerarcas y Titulares subordinados (artículo 12, inciso a, LGCI), y el fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional; así como la transparencia de la gestión.

4.2 AL ALCALDE MUNICIPAL

- 4.2.1 Establecer y liderar un equipo de trabajo con actores claves de la Administración, para analizar y evidenciar formalmente los datos y estadísticas administrativas y operativas relacionadas con la ejecución del plan-presupuesto, así como la situación financiera que se muestra en los diferentes reportes emitidos por la Dirección Financiero-Administrativa de la Municipalidad de Atenas.

Esta recomendación está orientada a obviar la repetición de las debilidades explicadas en el punto 2.1 del presente informe, relacionadas con falta de un monitoreo constante y permanente respecto de lo actuado y los logros finalmente obtenidos; la indebida acumulación de dineros en



MUNICIPALIDAD DE ATENAS AUDITORÍA INTERNA

el superávit institucional, y la existencia de sobregiros en las cuentas de egresos.

Esta recomendación de dirección debe evidenciarse y cumplirse a más tardar el 31 de diciembre de 2022; y se acreditará mediante la presentación a esta Auditoría Interna, de un informe en el que se haga constar su debida implementación, y los resultados logrados a esa fecha, debidamente firmado por el Alcalde Municipal conjuntamente con el Jefe de Presupuesto.

- 4.2.2** Ordenar el diseño y proceder a la respectiva aprobación e implementación de la normativa necesaria para regular internamente el proceso presupuestario institucional, mediante la emisión de manuales, directrices, lineamientos técnicos, facilitación de herramientas e instrumentos de trabajo, u otros; según se considere apropiado.

Se requiere que se remita a esta Unidad de Control en un plazo máximo de dos meses calendario, contado a partir de la fecha de este informe, el documento donde consta la aprobación y puesta en práctica de dicha normativa interna. Ver puntos 2.2 y 2.3 del presente informe.