

# AUDITORÍA GENERAL DE JAPDEVA

Estudio sobre los  
pagos realizados  
mediante Caja  
Chica en la  
Administración  
Portuaria

**AG-AR-03-2017**

---



# AUDITORIA GENERAL

---

---

## Contenido

RESUMEN EJECUTIVO .....	2
1. INTRODUCCIÓN .....	3
1.1. Origen del estudio. ....	3
1.2. Objetivo general: .....	3
1.3. Objetivos específicos: .....	3
1.4. Alcance y periodo del estudio .....	3
2. RESULTADOS .....	4
2.1. USO INCORRECTO DE LOS GASTOS POR CAJA CHICA .....	4
2.1.1. Malas prácticas en la adquisición de bienes y servicios.....	5
2.1.2. Compra de repuestos y accesorios mediante fondos de caja chica para mantener en bodega.....	8
2.2. INCUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES LEGALES Y ADMINISTRATIVAS SOBRE LOS PAGOS MEDIANTE CAJA CHICA. ....	10
2.2.1. Diferencia Operativa en cuanto al manejo del Fondo de Trabajo de Japdeva San José en razón de su creación. ....	10
2.2.2. Manual de procedimientos para el funcionamiento de la Caja Chica en la Administración Portuaria. ....	14
2.3. DEBILIDADES DE CONTROL EN LOS REINTEGROS DE CAJA CHICA .....	15
2.3.1. Omisión normativa en la documentación que respalda los reintegros de caja chica....	16
2.3.2. Ausencia del Registro de Firmas.....	17
III. CONCLUSIONES .....	18
IV. RECOMENDACIONES .....	19
A la Gerencia Portuaria.....	19
A la Dirección Dirección Ingeniería .....	20
A la División de Maquinaria y Equipo Portuario.....	20
A la División Financiera .....	20
ANEXOS.....	21



# AUDITORIA GENERAL

---

---

## RESUMEN EJECUTIVO

En concordancia con nuestro Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna, desarrollamos estudio en torno al manejo operativo de los fondos fijos de Caja Chica en la Administración Portuaria. Los resultados del ejercicio se muestran en el informe que adjuntamos, denominado: *“Estudio sobre los pagos realizados mediante caja chica en la Administración Portuaria”*

El informe es producto de un ejercicio exhaustivo que abarcó los aspectos más relevantes involucrados en el proceso de compras mediante Caja Chica, los cuales son los siguientes:

- a. Revisión de la normativa aplicable al proceso de compras mediante Caja Chica.
- b. Comprobación de documentación de respaldo para los reintegros de fondos fijos.
- c. Verificación de la existencia de un Manual de Procedimientos para la Tesorería.
- d. Identificar si existen medidas de control establecidas por las jefaturas del Departamento Financiero, Sección de Tesorería y Jefe de Servicios Generales, para asegurar el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de Fondos Fijos de Caja Chica de Japdeva.
- e. Entre otros.

Lo anterior considerando que de acuerdo con nuestra programación, constituye uno de los procesos relevantes, en relación con el control interno establecido para los egresos de la institución.

Es importante mencionar que como resultado del estudio, encontramos algunas desviaciones importantes respecto al sistema de control interno aplicado a los pagos mediante caja chica en la Administración Portuaria, las cuales detallamos a continuación:

- a. Uso incorrecto de los gastos por Caja Chica
- b. Incumplimiento en las disposiciones legales y administrativas sobre los pagos mediante caja chica
- c. Debilidades de Control en los Reintegros de Caja Chica

Para cada una de las desviaciones que identificamos, también brindamos las respectivas recomendaciones específicas, con las que pretendemos mejorar el sistema de control interno, que a su vez minimice o controle los riesgos que eventualmente se podrían presentar para la Institución a partir de las desviaciones identificadas.

Si se lee el acápite correspondiente a conclusiones y recomendaciones (Págs. 19, 20 y 21 del informe) se podrá obtener una visión resumida del contenido del mismo.



# AUDITORIA GENERAL

---

---

Limón, 8 de junio de 2017

**AG-AR-03-17**

## **ESTUDIO SOBRE LOS PAGOS REALIZADOS MEDIANTE CAJA CHICA EN LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA**

### **1. INTRODUCCIÓN.**

#### **1.1. Origen del estudio.**

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual de la Auditoría Interna para el año 2017.

#### **1.2. Objetivo general:**

Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas vigentes sobre el pago de gastos por medio de caja chica en la Administración Portuaria.

#### **1.3. Objetivos específicos:**

- 1.3.1. Determinar si la Administración hace uso racional de los gastos pagados por caja chica.
- 1.3.2. Hacer una revisión de los reintegros de caja chica para verificar el apego a la normativa que regula este tipo de gastos y las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República.
- 1.3.3. Formular recomendaciones para mejorar control interno existente en ese proceso.

#### **1.4. Alcance y periodo del estudio**

El estudio se efectuará de conformidad con la normativa técnica aplicable y el periodo examinado es el comprendido del 01 Julio al 31 de Octubre 2016; ampliándose en los casos que se consideraron necesarios, abarcando las siguientes tareas:

- 1.4.1. Identificar los fondos fijos de caja chica en la Administración Portuaria.
- 1.4.2. Establecer si los arqueos sorpresivos se realizan periódicamente por parte de la Administración Activa.
- 1.4.3. Verificar si se han realizado y aprobado solicitudes de aumento a los fondos de caja chica de la Administración Portuaria durante el año 2016 y si estas han sido autorizadas por el Consejo de Administración.
- 1.4.4. Comprobar la existencia de las pólizas de fidelidad para los cajeros en la Tesorería Portuaria y en la oficina de San José.
- 1.4.5. Identificar las medidas de control establecidas por las jefaturas del Departamento Financiero, Sección de Tesorería y Jefe de Servicios Generales, para asegurar el



# AUDITORIA GENERAL

---

cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de Fondos Fijos de Caja Chica de Japdeva.

- 1.4.6. Comprobar la aplicación del Manual de Procedimientos de la Tesorería.
- 1.4.7. Verificar la existencia de un archivo físico que contenga toda la información relacionada con el manejo y normativa del fondo fijo de cajas chicas.
- 1.4.8. Conocer la forma en que se rota el personal de las cajas chicas en la Administración Portuaria en ausencia de los titulares.
- 1.4.9. Levantar un listado de los cheques de reintegros de gastos por caja chica. (Administración Portuaria).
- 1.4.10. Determinar si los vales de caja chica obedecen a:
  - Urgencias debidamente calificadas.
  - Cantidades razonables de “uso inmediato”.
  - Que los materiales comprados mediante caja chica no sean para inventario.
  - Que se hayan tomado las medidas necesarias para evitar las compras reiteradas de un bien o servicio por caja chica.
- 1.4.11. Verificar que la Sección de Tesorería le estampe un sello con la leyenda “Pagado con Cheque N° ---- y fecha de pago” a todas las facturas, recibos, comprobantes u otros documentos relativos a la compra de bienes y servicios que acompañan las liquidaciones de Caja Chica para su reintegro.
- 1.4.12. Comprobar si los vales de caja chica indican claramente el uso que se le dará a los dineros desembolsados.
- 1.4.13. Comprobar que todo desembolso o adelanto para gastos por Caja Chica sea liquidado dentro de las ocho horas del día hábil siguiente.
- 1.4.14. Verificar que tanto en la Sección de Tesorería como cada uno de los cajeros mantengan un registro actualizado con el nombre, número de cédula, número de empleado y registro de firmas de los funcionarios autorizados a cada unidad o departamento para la aprobación y autorización de adelantos de cajas chicas.
- 1.4.15. Levantar un listado de los vales de caja chica del departamento de Maquinaria y Equipo Pesado (Administración Portuaria).
- 1.4.16. Comparar las fechas de las facturas proforma con respecto a la fecha del vale, orden de trabajo y la factura original.
- 1.4.17. Indagar la razonabilidad de las compras por medio de caja chica.
- 1.4.18. Cotejar la información contenida en los vales de caja chica contra las disposiciones reglamentarias de los artículos 2, 4 y 5 del Reglamento de Fondos Fijos de Cajas Chicas de Japdeva.

## 2. RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados producto del análisis realizado al sistema de control interno aplicado a los pagos mediante caja chica en la Administración Portuaria.

### 2.1. USO INCORRECTO DE LOS GASTOS POR CAJA CHICA

Con el fin de verificar el uso correcto del efectivo de caja chica, se realizó una revisión mediante muestra aleatoria de los gastos efectuados con los fondos de caja chica de Limón



# AUDITORIA GENERAL

---

y San José durante el periodo de julio a octubre del 2016, ampliándose para este caso específicamente de enero a diciembre de ese mismo año, con los siguientes resultados:

## 2.1.1. Malas prácticas en la adquisición de bienes y servicios.

La División de Maquinaria y Equipo (Taller Mecánico) de la Administración Portuaria, tiene a su disposición un fondo fijo de caja chica para repuestos diario de €500.000.00; adicionalmente pueden solicitar de la Caja Chica General de San José, hasta un máximo de €500.000,00 para la compra de accesorios y repuestos.

En línea con lo antes citado y a efectos de atender con mayor claridad la situación encontrada, es menester indicar que dicho departamento ha girado una serie de instrucciones en torno a este procedimiento de pago. Como ejemplo de esto se encuentra el oficio DME-195-14, con fecha del 23 de julio del 2014, que en lo de interés menciona:

- ✓ *“Que el encargado de bodega debe verificar que lo requerido por el encargado de compras, no se tiene en existencia en los inventarios de la bodega del taller y en el Almacén de Suministros.*
- ✓ *Que el personal de bodega debe anotar la orden de trabajo que generó la solicitud de caja chica.*
- ✓ *Que el encargado de compras debe entregar a la secretaria del taller mecánico una boleta firmada por el personal de bodega.*
- ✓ *Que los repuestos o materiales comprados con caja chica no deben ser acumulados en la bodega del taller, debido a que son de uso inmediato”.*

En igual sentido, la circular DME-235-2015 con fecha del 10 de diciembre de ese mismo año, el Ing. Nolan Scott Tadd, manifestó su preocupación *“por el cierre anticipado de órdenes de trabajo que tenían pendientes el ingreso de repuestos que se compraban por caja chica e instó a cada supervisor a responsabilizarse porque lo solicitado sea utilizado y posterior a eso se cierra la orden de trabajo”.*

Después de la referencia de antecedentes expuestas; se determinó que contrario a las disposiciones normativas giradas por la jefatura de la División de Maquinaria y Equipo, esa dependencia realizó compras por Caja Chica, para adquirir repuestos cuya cotización o proforma se realizó antes de que existiera una orden de trabajo, mecanismo que es elemental para determinar la necesidad o urgencia que origina la compra, según lo citado en las circulares anteriores.



# AUDITORIA GENERAL

Las compras realizadas por este concepto son las siguientes:

Cuadro N° 1  
Cotizaciones realizadas antes que se genere una orden de trabajo  
(Enero – Diciembre 2016)  
Caja chica Repuestos Limón

Proveedor	No. Cotización	Fecha	No. OT	Fecha	No. Vale C.Chica	Fecha	Monto Gastado
Importadora Araya S.A.	12275	21-12-15	14113	24-12-15	926	19-01-16	¢452.000.00
	12275-02	21-12-15	14112	24-12-15	927	19-01-16	¢452.000.00
	001-2016	08-01-16	14272	04-02-16	942	22-02-16	¢499.000.00
	006-2016	11-02-16	14326	22-02-16	952	07-03-16	¢484.001.60
	004-2016	04-02-16	14313	17-02-16	961	29-03-16	¢487.747.55
	005-2016	05-02-16	14313	17-02-16	962	04-04-16	¢345.555.13
	012-2016	01-03-16	14494	12-04-16	972	27-04-16	¢462.096.55
	No hay	N/A	15367	18-10-16	1030	21-10-16	439.005.00
	8129	07-12-16	15593	15-12-16	1051	20-12-16	¢491.550.00
<b>Total Gastado por caja chica Repuestos</b>							<b>¢4.112.955.83</b>

Fuente: Expediente de compras por caja chica repuestos (Taller Mecánico).

De acuerdo con el cuadro anterior, la DME realizó varias compras por un monto de ¢4.112.955 entre enero y diciembre del 2016, compras que con una previa planificación, pudieron haberse adquirido mediante otro medio de compra establecido por la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de efectuar una sola compra en un tiempo razonable y a un menor precio.

Adicionalmente, se pueden observar compras por encima del límite permitido normativamente, como por ejemplo, los vales No. 926 y 927 del 19 de Enero del 2016, en donde puede notar que los montos ascienden a ¢984.000.00, siendo el límite diario de ¢500.000.00.

Aunado a lo dicho supra, también se hizo evidente la compra de repuestos a la compañía Importadora Araya S.A mediante la caja chica de San José, donde no se pudieron ubicar las cotizaciones, ni existe **en los reintegros de caja chica**, documentación que respaldan el haber seguido los lineamientos administrativos girados en las circulares ya citadas, tal y como se detalla a continuación:



# AUDITORIA GENERAL

## Cuadro N° 2

Compras de repuestos que se hicieron a la compañía Importadora Araya S.A mediante la Caja Chica de San José  
(Enero – Diciembre 2016)

Reintegro	Proveedor	No. Cotización	Fecha	No. OT	Fecha	No. Vale C.Chica	Fecha	Monto Gastado	
2991	Importadora Araya S.A	No Hay	N/A	No Hay	N/A	1814	28-06-16	¢293.800.00	
		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1819	29-06-16	¢116.842.00	
3026		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1850	03-08-16	¢83.360.00	
		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1851	03-08-16	¢254.250.00	
		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1852	03-08-16	¢268.940.00	
3055		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1875	06-09-16	¢96.050.00	
3079		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1891	29-06-16	¢293.800.00	
3086		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1898	26-09-16	¢271.200.00	
3114		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1932	23-10-16	¢97.745.00	
		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1933	23-10-16	¢271.200.00	
3129		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1940	03-11-16	¢372.900.00	
3163		No Hay	N/A	No Hay	N/A	1960	29-11-16	¢309.778.20	
<b>Total Gastado por caja chica No. 3</b>								<b>¢2.729.865.20</b>	

Fuente: Reintegros de caja chica.

Sobre este particular, mediante correo electrónico el pasado 18 de enero de los corrientes, el Ing. Rolando Latouche Castro, Jefe del Departamento de Equipo Semi Pesado, le manifestó a esta Auditoría textualmente que *“no en todos los vales aparece orden de trabajo, ya que muchos repuestos que se compran en San José son traídos o importados por el fabricante o alguna casa comercial de emergencia a solicitud nuestra y este proceso puede tardar de dos a tres semanas, por lo que no conviene tener en el en el sistema abierta una orden por ese periodo, más cuando pasa al mes siguiente, y afecta el cierre mensual. Lo conveniente hacerla cuando el repuesto esté en nuestra bodega”*.

Lo anterior evidencia que todos los involucrados en el trámite de compra de bienes y servicios, en la División de Maquinaria y Equipo, no han estado cumpliendo con la normativa que la Jefatura de dicha dependencia estableció.

La situación en mención, expone a la Administración Activa a adquirir repuestos con un precio más elevado de lo normal, por medio de Fondos Fijos realizado en la División de Maquinaria y Equipo, máxime tomando en consideración que esta unidad de trabajo cuenta con un presupuesto para compras de repuestos y accesorios de ¢500.000.000.00 para el año 2017.

En atención a lo señalado, la Ley General de Control Interno N°. 8292 del 31 de julio del 2002, establece lo siguiente:

“Artículo 10 - Responsabilidad por el sistema de control interno

Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será



# AUDITORIA GENERAL

responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento". (El subrayado no es del original)

Artículo 12 - Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno.

En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

“a)....

b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades”.

En ese mismo orden de ideas, el numeral 4.5.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establece que “*el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos*”.

## 2.1.2. Compra de repuestos y accesorios mediante fondos de caja chica para mantener en bodega.

De acuerdo con las comprobaciones y las pruebas de campo realizadas al fondo fijo de Caja Chica Repuestos (Taller Mecánico y Remolcadores), se observó que se han venido comprando repuestos y accesorios para mantenerlos en inventario en una bodega llamada “Satélite”. En lo de interés, a continuación se detallan algunas de las compras realizadas por caja chica y que están almacenadas en el Taller Mecánico:

Cuadro No. 3

Ejemplo de repuestos que se encuentran almacenados en la Bodega Satélite como inventario y que parte de los mismos fueron comprados mediante caja chica

Q	No. Vale	Fecha	Descripción	Q	Monto	Equipo que lo utilizaría	Antigüedad en meses	Fecha de Ingreso a Bodega Satélite
1	929	29-01-16	Cable central freno de mano	1	€109.630.31	109-184	12 meses	14-01-16
2	944	18-02-16	Batería para moto	1	€22.566.37	109-216	12 meses	29-01-16
3	949	02-03-16	Juego zapatas de freno	1	€11.902.65	109-182	11 meses	10-02-16
5	978	06-05-16	Soga de destello	1	€26.548.20	772-28	9 meses	05-05-16
6	979	19-05-16	Filtro de aceite b-337	1	€22.057.84	435-118	9 meses	12-10-16
7	991	28-06-16	Interruptores 2p.	2	€16.642.08	Carriers kalmar	7 meses	19-05-16
8	1015	14-09-16	Porta carbón arrancador	1	€9.393.81	109-184	5 meses	05-09-16
9	1018	29-09-16	Válvula control de freno	2	€66.370.00	Carretas Pratt	4 meses	20-09-16
10	1025	13-10-16	Filtro de aceite	1	€4.592.92	Máquina de soldar	4 meses	03-10-16
11	1028	19-10-16	Disco de Clutch	1	€49.287.61	109-177	4 meses	22-11-16



# AUDITORIA GENERAL

Q	No. Vale	Fecha	Descripción	Q	Monto	Equipo que lo utilizaría	Antigüedad en meses	Fecha de Ingreso a Bodega Satélite
1 2	1028	19-10-16	Plato de disco de Clutch	1	€57.469.03	109-177	4 meses	22-11-16
1 3	1030	23-10-16	Solenoides	1	€118.500.00	Carrier	3 meses	Menos de un año
1 4	1031	26-10-16	Filtro de combustible P550848	2	€18.555.03	Cabezal 22-23	3 meses	15-10-16
1 5	1031	26-10-16	Filtro de aceite P550520	1	€7.262.19	Cabezal 22-23	3 meses	15-10-16

Fuente: Elaboración de esta Auditoría con base en el oficio BTM- 06-2017.

Del cuadro anterior, se extraen dos situaciones evidentes; la primera es que existe la compra de bienes –repuestos- que fueron adquiridos mediante caja chica, en contravención a la prohibición establecida en el artículo 19 inciso a del reglamento de fondos fijos de cajas chicas de Japdeva, el cual es claro en advertir que este tipo de compras no deben ser almacenadas, ya que su origen en una sana práctica obedece a una necesidad urgente e indispensable de uso inmediato.

Por otra parte, queda manifiesto que no existen controles adecuados en el manejo de los bienes comprados mediante caja chica por parte del Taller Mecánico, situación ya expuesta en el punto 2.1.1 de este informe.

Las situaciones antes presentadas obedecen a la aplicación inadecuada de los controles internos establecidos en dicha unidad, así como de un deterioro progresivo de los equipos portuarios, lo cual dimensiona la consciencia que debe existir entre los funcionarios públicos y la importancia de las sanas prácticas y del cumplimiento de las funciones, como lo son la planificación y el control.

Por lo expuesto anteriormente, el reiterado uso de las cajas chicas para la compra de bienes en el Taller Mecánico, incumple el principio de legalidad, exponiendo a la Administración Activa al gasto recurrente de recursos económicos.

Sobre este particular, el Reglamento de Fondos Fijos de Caja Chica, previene en el artículo 16 que solo podrán tramitarse compras mediante estos fondos cuando satisfagan los siguientes requisitos:

- a) *“Razones de urgencia debidamente calificadas.*
- b) *Cantidades razonables de “uso inmediato”.*
- c) *Que no existan en inventario (bodega, materiales).*
- d) *Que se hayan tomado las medidas necesarias para evitar las compras reiteradas de ese bien o servicio por caja chica”.*

Adicionalmente el citado Reglamento, advierte en el artículo 19 (*Prohibición de compras*), inciso “a”:

*“Prohibición de compras. En ningún caso podrán tramitarse compras de bienes y servicios que se destinen a las siguientes circunstancias:*



# AUDITORIA GENERAL

---

---

a) Compra de materiales para mantener en inventario” (el subrayado es nuestro).

En virtud de lo expuesto, se evidencia la inobservancia en las disposiciones señaladas en los artículos 10, 12 inciso b y 15 de la Ley General de Control Interno que concretamente indican, en lo de interés y en ese mismo orden lo siguiente:

- ✓ El artículo 10 señala que la responsabilidad de mantener y perfeccionar el sistema de control interno es, para este caso, de los titulares subordinados.
- ✓ El inciso b) del artículo 12, indica que el jerarca y los titulares subordinados deben “*tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades*”.
- ✓ El inciso b) del artículo 15 en su párrafo 3º, advierte sobre la necesidad de *mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, normas y procedimientos de control con el fin de garantizar su cumplimiento y prevenir de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y metas trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones.* (el subrayado es nuestro).

## 2.2. INCUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES LEGALES Y ADMINISTRATIVAS SOBRE LOS PAGOS MEDIANTE CAJA CHICA.

De conformidad con lo indicado en el Reglamento de Fondos fijos de Cajas Chicas de JAPDEVA, los mismos deben cumplir con una serie de requisitos, que van desde su constitución hasta la forma o manejo operacional; a continuación se detallan algunas situaciones relacionada con el caso.

### **2.2.1. Diferencia Operativa en cuanto al manejo del Fondo de Trabajo de Japdeva San José en razón de su creación.**

Mediante el Acuerdo N° 146-14, artículo VII-a de la Sesión Ordinaria No.12-2014, celebrada el 03 de Abril del 2014, el Consejo de Administración aprobó el Reglamento de Fondos Fijos de Cajas Chicas, con el propósito de establecer las disposiciones generales que regulan la asignación, operación y control de esos fondos en la institución, sin embargo en ninguna parte de dicho reglamento se menciona el **Fondo de Trabajo de Japdeva San José**.

Producto de lo anterior, se procede a identificar a partir de cuándo se estableció la constitución de dicho fondo, para lo cual se detalla una cronología en el siguiente cuadro:



# AUDITORIA GENERAL

Cuadro No. 4  
DETALLE CRONOLOGICO SOBRE EL ORIGEN, CREACION Y MODIFICACIONES  
DEL FONDO DE TRABAJO JAPDEVA SAN JOSE  
(2002-2016)

Fecha	No. De Documento	Descripción	Dependencia
17-10-2002	671-02	Aprobación Reglamento de Fondo de Trabajo Japdeva San José	Consejo de Administración
18-08-2008	DIF-174-2008	Solicitud de aumento al Fondo de Trabajo de Japdeva San José de ¢2.5 millones a ¢4 millones.	División Financiera
26-08-2008	GP-1080-2008	Remisión de Oficio DIF-174-2008	Gerencia Portuaria
29-08-2008	575-08	Acuerdo en firme sobre la aprobación del aumento del Fondo de Trabajo de ¢2.5 millones a ¢4 millones.	Consejo de Administración
25-03-2014	AL-089-2014-SJ	Remisión de cuadro comparativo entre la Auditoría General y el Departamento Legal sobre la propuesta de reglamento de Fondos Fijos de Caja Chica.	Departamento Legal
03-04-2014	146-14	Acuerdo en firme del Reglamento de Fondos Fijos de Caja Chica de Japdeva	Consejo de Administración

Fuente: Documentación almacenada en el archivo central de Japdeva.

Como se muestra en el cuadro anterior, el origen de este fondo se basa en un acuerdo de junta directiva, que entre otras justificaciones *“indica que la necesidad del mismo se debe a que la oficina de San José se encuentra una distancia considerable de las oficinas centrales y que por ello se debe recurrir a este mecanismo para cubrir los gastos menores de...”*

- a. Mantenimiento de edificios.
- b. Combustible y lubricantes.
- c. Compra de materiales, suministros y servicios.
- d. Servicios de publicaciones en el diario oficial La Gaceta.
- e. Gastos de viaje y transporte dentro del país.
- f. Otros compromisos no señalados en el Reglamento.
- g. Otras situaciones de emergencia en que el gasto no pudo ser previsto o planificado.

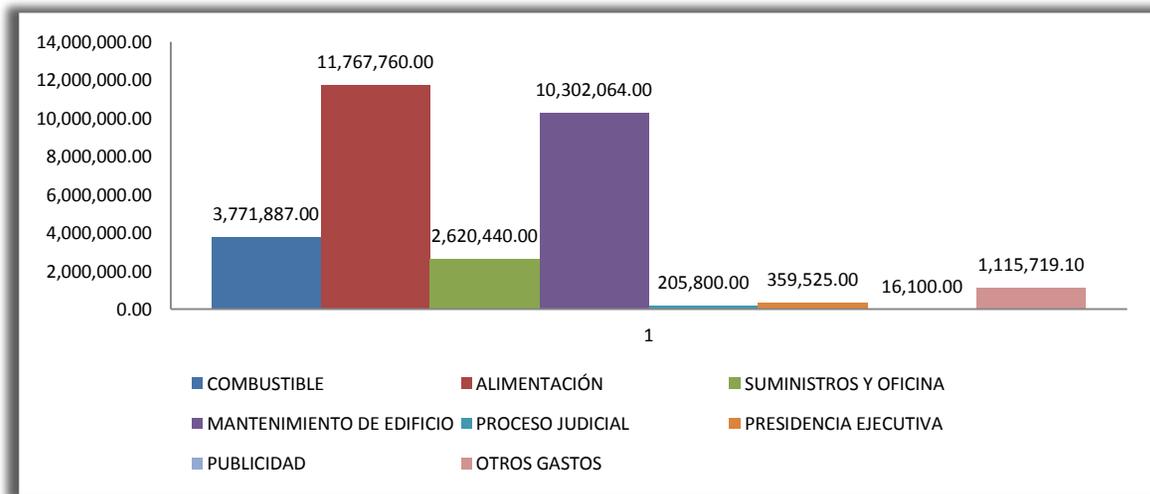


# AUDITORIA GENERAL

En ese mismo sentido, el artículo 2 de dicho reglamento, menciona que su origen jurídico se fundamenta en el Reglamento General de Contratación Administrativa, numeral 81; no obstante, dicho reglamento fue derogado mediante el Decreto Ejecutivo N° 33411 “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa”, en este último el artículo mencionado corresponde a la sección segunda del estudio de ofertas específicamente a los aspectos subsanables. Como puede observarse, en la actualidad lo señalado en el Reglamento para la operación de Fondos de Trabajo, no guarda concordancia con lo mencionado en la Reglamentación citada líneas arriba.

Ahora bien, al realizar una comparación de los pagos realizados mediante el citado fondo de trabajo en un periodo de 12 meses, se evidencia que este fondo opera -técnica y jurídicamente- de la misma forma en la que se llevan a cabo los adelantos, desembolsos y reintegros en los fondos fijos de caja chica.

Gráfico No. 1  
Gastos pagados mediante el Fondo de Trabajo de Japdeva San José  
De Enero a Diciembre 2016.



Fuente: Informe de los reintegros del Fondo de Trabajo JAPDEVA - San José.

Según se muestra en el gráfico anterior, este fondo registra mensualmente -según los datos para el año 2016- un promedio de  $\text{¢}2.708.024.75$ , lo que equivale a un 51%. Es menester indicar que de los gastos asociados al mantenimiento del edificio en San José durante el mes, el 31% corresponde al pago de energía eléctrica.

Si bien es cierto el origen de ese fondo, según lo indicado, en el artículo 1 del epígrafe segundo del *Reglamento para la Operación de Fondos de Trabajo (aprobado mediante Acuerdo No. 671-02)*, menciona que su utilización se limita a **situaciones en donde el gasto no pudo ser previsto o planificado** y que por la naturaleza de la gestión, el trámite por medio del Fondo de Trabajo sea evidentemente la única alternativa viable. *(El subrayado no es del original)*



# AUDITORIA GENERAL

---

Como se indicó anteriormente, la reglamentación referida insiste en que su origen radica en casos de emergencia, donde el **gasto no pudo ser previsto o planificado**; sin embargo, en lo que se refiere a los gastos de operación fijos su pago correspondiente si pertenece a una actividad planificable, debido a que los recibos públicos –agua y luz- así como pagos de impuestos, tienen una fecha de vencimiento establecida y un periodo de hasta 5 días para su cancelación.

De esta manera, la persona encargada de realizar los pagos – mensajero – es expuesto todos los meses a trasladarse de las oficinas de San José hasta la recaudadora del servicio público de electricidad, por un monto aproximado a los ¢913.000.00.

Aunado a esto, el artículo 2 del *Reglamento para la Operación de Fondos de Trabajo*, basa su legalidad en el numeral 81 de la Ley de Contratación Administrativa, no obstante en la actualidad ese artículo de alusión no guarda relación alguna con la figura de compras por caja chica.

Ahora bien es importante indicar que en el momento que se elaboró y aprobó el Reglamento en cuestión, el artículo señalado si fue base legal para su composición; sin embargo han transcurrido 15 años desde su aprobación y en la Ley de Contratación Administrativa ha surgido una serie de cambios que dejan sin efecto el reglamento citado líneas arriba

Conforme a lo expuesto, se evidencia que la Administración Activa ha utilizado este mecanismo para evitar seguir procedimientos establecidos como lo son la orden de pago o compra directa y en consecuencia se compromete una sana organización y planificación de las finanzas públicas hasta por ¢4.000.000.00, exponiendo la integridad física de un funcionario al trasladar altas sumas de dinero para realizar pagos en efectivo.

Las situaciones en comentario se apartan de lo dispuesto en la Ley General de Administración Pública No. 6227, artículo 4º, que indica lo siguiente:

*“La actividad de los entes públicos **deberá estar sujeta** en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación **a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social** que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios”.* (El subrayado es nuestro)

Adicionalmente, las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece en su numeral 4.6, que *“el jerarca y los titulares subordinados deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes y que estas mismas a su vez deben prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones”.*



# AUDITORIA GENERAL

---

## 2.2.2. Manual de procedimientos para el funcionamiento de la Caja Chica en la Administración Portuaria.

De conformidad con las especificaciones reglamentarias del Artículo 11 y 12 del Reglamento de Fondo Fijos de Cajas Chicas de Japdeva, la responsabilidad de disponer de un Manual de procedimientos de la Tesorería, recae precisamente sobre la jefatura de dicha dependencia en la Administración Portuaria, como encargado de cada uno de esos fondos fijos.

Conforme a lo anterior, esta Auditoría consultó a la Administración Activa si cuenta con un Manual de procedimientos actualizado y debidamente aprobado, que garantice al funcionario el eficiente desarrollo de las actividades que se realizan no solo en el procedimiento de caja chica sino en toda la Tesorería, con el fin de evitar la omisión y el error en las prácticas efectuadas.

En ese mismo sentido, tanto la Licda. Danuria Parker Hodgson – jefe financiero- como la Sra. Aura Rojas Martínez del departamento financiero indicaron que si se cuenta con tal documento; por su parte el Sr. Carlos Rosales Jones, nos manifestó que él utiliza el “*Reglamento de Caja chica*”; sin embargo, ambos cajeros, tanto el Sr. Rosales como la Sra. Rojas, coinciden en que utilizan específicamente el “*Reglamento de Caja chica*” para el manejo de los fondos fijos en la Administración Portuaria.

Como se indicó anteriormente y para efectos de verificar lo planteado, esta Auditoría General procedió a solicitar una copia del Manual que utilizan los funcionarios y se recibió documento denominado “*Manual de políticas y procedimientos financieros*”; este documento, según lo observado, fue elaborado en Noviembre de 1992; no obstante ambos cajeros – quienes son los encargados de ejecutar el control- solo habían escuchado de su existencia, sin que contaran con el documento en físico o digital, que amparara sus actividades diarias.

En igual sentido, se amplía que los procedimientos mencionados en el manual en cita, debieron haber sido derogados a partir del 01 de abril del 2008, con la entrada en funcionamiento del Sistema Integrado Administrativo Financiero de Japdeva (SIAFJ).

Esta situación se presenta porque la Jefatura de la Sección de Tesorería –como encargado - no consideró necesario realizar una actualización a los procedimientos ya establecidos para el proceso de compras mediante caja chica y a otras actividades propias de la dependencia citada.

A razón de lo anterior, se evidencia una omisión normativa de control interno que no solo genera riesgos en las actividades diarias del procedimiento de caja chica, sino que a su vez incrementa las posibilidades de error u omisiones que por desconocimiento de los funcionarios titulares o las personas que los sustituyen.

La situación indicada anteriormente se contrapone con lo que establece el artículo N°11 y 12, del Reglamento General del Fondo de Cajas Chicas, el cual indica que es



# AUDITORIA GENERAL

---

responsabilidad de la sección de Tesorería como encargado de los Fondos Fijos de Caja Chica, disponer de un Manual de procedimientos actualizado y oficializado.

Por lo tanto existe un incumplimiento a la Ley de Control Interno que cita lo siguiente:

Artículo 12. Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno.

“En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) .....
- b) .....
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan”.

De igual forma las Normas de Control Interno para el Sector Público detallan lo siguiente:

## 1.4 “Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI

La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias”. (El subrayado no es del original)

## 1.5 “Responsabilidad de los funcionarios sobre el SCI

De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.” (El subrayado no es del original)

## 2.3. DEBILIDADES DE CONTROL EN LOS REINTEGROS DE CAJA CHICA

Los Fondos fijos de la Administración Portuaria para adquisiciones urgentes de bienes y servicios ascienden a ¢7.500.000.00, que son manejados financieramente en la cuenta corriente N° 230-5185-3 del Banco de Costa Rica (Cuenta administrativa).

Con el fin de verificar el buen uso de este fondo, se revisó una muestra al azar de la documentación que respalda el procedimiento de compras efectuadas por caja chica durante el periodo de estudio. Dicha muestra abarcó copias de cheques, documentos por recepción de mercaderías, documentos relativos al pedido de Compra, solicitud de Pedido de Compra y solicitud de Servicios y facturas comerciales.



# AUDITORIA GENERAL

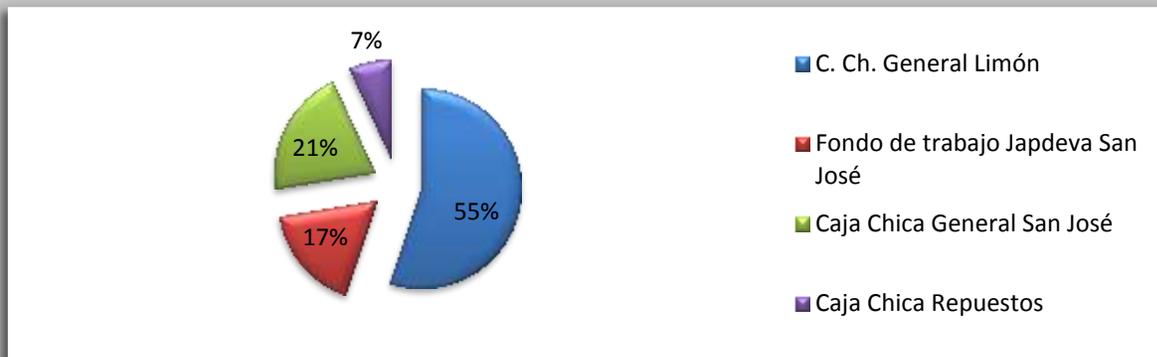
## 2.3.1. Omisión normativa en la documentación que respalda los reintegros de caja chica.

En lo que corresponde a los reintegros Caja Chica, se comprobó que la Tesorería Portuaria no estampa el sello con la leyenda “Pagado con Cheque N° ----y fecha de pago” a las facturas, ni recibos u otros documentos relativos a la compra de bienes y servicios, que acompañan las liquidaciones de Caja Chica cuando estas han sido reintegradas.

A continuación se presentan de manera gráfica y porcentual algunos reintegros de caja chica en los que se evidencia tal situación; cabe mencionar que debido al volumen de vales de caja chica que posee un reintegro solo se anotaron algunos de ellos (Ver Anexo No.1)

### Gráfico No. 2

Vales de caja chica en los que no se cumplen con las especificaciones normativas de los Artículos 20 y 21 del Reglamento de Fondos Fijos de Cajas Chicas de Japdeva.



Fuente: Cheques de Reintegro de Caja Chica de Julio a Agosto 2016

Como se muestra en el gráfico anterior, al ser la caja chica general de Limón la más rotación y resulta ser la que más omisiones presenta en torno a la deficiencia señalada líneas arriba.

Es menester indicar que la Sra. Aura Rojas Martínez quien es la encargada de dicha Caja, marca la hoja denominada “Informe de los reintegros” con el sello que indica “Cancelado con Ck”, sin embargo, no sucede de la misma forma con las facturas, recibos y otros comprobantes que respaldan la liquidación del adelanto de dinero.

Por su parte en el Fondo de Trabajo y la Caja Chica General de San José, únicamente se encontraron las firmas de las jefaturas en algunas facturas o comprobantes de pago.

La condición descrita se origina en que no se tiene como práctica, ni en la Sección de Tesorería ni en la caja ubicada en la Oficina de San José, sellar cada documento (facturas, recibos, listas, etc.), que respaldan las liquidaciones de adelantos de caja chica, debilitando



# AUDITORIA GENERAL

---

el control interno ya que estos documentos podrían ser utilizados a posteriori con consecuencias económicas significativas para la institución.

En relación con lo anterior, las Normas de control interno del Sector Público señalan que:

Norma 4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño Institucional...” (Lo subrayado no es del original)

Consecuentemente el Reglamento de Fondos Fijos de Caja Chica de Japdeva, aprobado mediante acuerdo de Junta Directiva N° 146-14 del 03 de Abril del 2014 y publicado en la Gaceta N° 104 del lunes 2 de junio del 2014 (Pág. 45/48), establece lo siguiente:

*Artículo 20 Sello de pagado. La Sección de Tesorería le estampará un sello que tenga la leyenda “Pagado con Cheque N° ----y fecha de pago”, a todas las facturas, recibos, comprobantes u otros documentos relativos a la compra de bienes y servicios que acompañan las liquidaciones de Caja Chica para su reintegro.*

*Artículo 21 Respaldo de reintegros. Todo reembolso o reintegro de caja chica deberá respaldarse con documentos originales que serán revisados en cuanto a su integridad y autenticidad y sello de cancelado a efecto de que no puedan ser utilizados posteriormente*

## **2.3.2. Ausencia del Registro de Firmas.**

En relación con el Registro de Firmas, se comprobó que actualmente la Tesorería no cuenta con un expediente físico o digital que contenga entre otras, la siguiente información:

1. Nombre.
2. Número de cédula.
3. Número de empleado.
4. Registro de firmas.

En línea con lo anterior, la necesidad de tales datos radica en que el encargado de la caja pueda verificar que las personas que solicitan y aprueban un adelanto de dinero sean las que están autorizadas para tales efectos.

En referencia a este punto, la Sra. Aura Rojas Martínez, encargada de las cajas chicas de Limón, indicó a esta Auditoría que sí contaban con un registro de firmas; no obstante lo anterior al solicitarlo se pudo comprobar que solamente se tienen registradas las firmas de cuatro (4) dependencias. Por otro lado el Sr. Carlos Rosales Jones, menciona que:

*“.....Aquí (refiriéndose a la oficina San José), los que están autorizados son el jefe Administrativo, subjefe administrativo y el Asistente de la presidencia ejecutiva”.*



# AUDITORIA GENERAL

---

Lo supra mencionado, proviene de la costumbre o constancia en el puesto de trabajo, aunado a la poca rotación de los funcionarios que custodian ambas cajas chicas Limón y San José, lo cual no solo expone a la Administración Activa a un incumplimiento reglamentario, sino que a su vez genera un inseguridad legal en cuanto a las sanas prácticas administrativas que deben seguirse en torno a esta materia.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en lo de interés, cita lo siguiente:

#### *4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.*

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas” ... (El subrayado no es del original)*

#### *4.5.1 Supervisión constante.*

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”. (El subrayo no es del original)*

### **III. CONCLUSIONES**

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, esta Auditoría concluye lo siguiente:

3.1. Que en la División de Maquinaria y Equipo ha venido realizando malas prácticas en el trámite realizado, para la adquisición de repuestos mediante los fondos de caja chica, por cuanto se observaron las siguientes deficiencias:

- a. Fraccionamiento de las compras.
- b. Cotización de repuestos y compra de estos a un mismo proveedor sin que exista Orden de Trabajo previa.
- c. Utilización simultánea de la caja chica de repuestos (Limón) y la caja chica general San José.

3.2. Que en la División de Maquinaria y Equipo se compran repuestos y accesorios mediante caja chica, aun cuando hay existencias de algunos de estos almacenados en la “Bodega Satélite” en el Taller Mecánico, con una antigüedad de hasta más de 12 meses.

3.3. Que se cuenta con una reglamentación exclusiva, creada para el Fondo de Trabajo en Japdeva San José, sin embargo esta reglamentación además de estar desactualizada, dicho fondo opera jurídica y técnicamente de igual forma que el mecanismo denominado “cajas chicas” el cual ya hay una Reglamentación específica.



# AUDITORIA GENERAL

---

- 3.4. Que se evidencia una falta de planificación así como una subutilización del fondo de trabajo de Japdeva San José, esto debido a que un 31% de los gastos pagados mediante el mismo obedecen al pago de servicios públicos y otros gastos que pueden ser planificados.
- 3.5. Que el *Manual de Procedimientos de la Tesorería*, no está actualizado, ocasionando el incumplimiento de la normativa vigente.
- 3.6. Que no se está estampando un sello con la leyenda “Pagado con Cheque N° y fecha de pago, en todos los documentos y justificantes que respaldan la liquidación de cada caja chica, aun cuando el Reglamento de Cajas Chicas lo contempla.
- 3.7. Que en las cajas chicas de la Administración Portuaria, no se cuenta con un registro de firmas, a pesar de que la reglamentación señala la necesidad de contar con esta información.
- 3.8. Que existen debilidades en los controles establecidos para la adquisición de bienes y servicios mediante caja chica.

## IV. RECOMENDACIONES

De conformidad con lo señalado, esta auditoría se permite efectuar las siguientes recomendaciones:

### A LA GERENCIA PORTURIA

- 4.1. Determinar y valorar si existen causales de responsabilidad administrativa, por los hallazgos detectados en el punto 2.1.1 y 2.1.2, de este informe, ante el incumplimiento establecido en los numerales 16 y 19 del “*Reglamento de Fondos Fijos de Caja Chica de Japdeva*, de conformidad con el artículo 39 de la Ley de Control Interno No. 8292.
- 4.2. Evaluar junto con la Dirección Financiera, el costo beneficio y buscar la mejor alternativa respecto a la razón de ser del Fondo de Trabajo de Japdeva San José, esto debido a que algunos de los pagos que se realizan por este medio, incumplen la normativa general y específica en esta materia. (Ver resultado 2.2.1)
- 4.3. Con base en la recomendación anterior, de mantenerse este fondo de trabajo activo, realizar las gestiones pertinentes para que el mismo, sea incluido en el *Reglamento de fondos fijos de cajas chicas de Japdeva*. (Ver resultado 2.2.1)
- 4.4. Valorar en términos de conveniencia y riesgo asociado de que este fondo sea disminuido en 35% del monto total, esto debido a que las circunstancias que originaron su existencia, no se presentan en la actualidad. (Ver resultado 2.2.1)



# AUDITORIA GENERAL

---

## **A LA DIRECCIÓN DE INGENIERÍA**

- 4.5. Instruir a la División de Maquinaria y Equipo para que en un plazo no mayor a 90 días después de recibido el informe, realice un inventario de todos los repuestos y accesorios comprados mediante caja chica y que se encuentran ubicados en las bodegas satélites 1 y 2.
- 4.6. Gestionar las acciones necesarias para que todos los repuestos y accesorios adquiridos mediante caja chica, tengan un control físico y sistemático, antes de que estos sean ingresados a la bodega satélite para su uso inmediato.

## **A LA DIVISIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO PORTUARIO**

- 4.7. Establecer las medidas correctivas, gestionando el cumplimiento de los lineamientos internos instituidos por esa misma unidad y aquellos de carácter general, de modo que se eviten las malas prácticas señaladas en el punto 2.1.1.

## **A LA DIVISIÓN FINANCIERA**

- 4.8. Revisar y actualizar el Manual de Procedimientos de la Tesorería, a la mayor brevedad posible y una vez aprobado dicho Manual, gestionar la remisión al Jерarca para su aprobación, según lo establecido en la Ley General de Control Interno y las Normas de Control Interno para el Sector Público. Resultado 2.2.2.
- 4.9. Establecer las medidas correctivas para que los funcionarios relacionados con el manejo de los fondos fijos de caja chica, estampen un sello con la leyenda “Pagado con Cheque N° \_\_\_ y fecha de pago”, a todos los documentos relativos a la compra de bienes y servicios, de conformidad con los lineamientos establecidos en el *Reglamento de fondos fijos de cajas chicas de Japdeva*.
- 4.10. Girar instrucciones para crear un registro de firmas, que contenga al menos la información solicitada en el artículo 30 del *Reglamento de fondos fijos de cajas chicas de Japdeva*.

Cordialmente,

Licda. Evelyn Salas Molina  
Auditora Designada

Lic. Richard Maitland Lee  
Auditor Designado



# AUDITORIA GENERAL

## ANEXOS

Vales de Caja chica en donde se omiten los artículos 20 y 21 del Reglamento de Fondos Fijos de Cajas Chicas de JAPDEVA

<i>No. Ck.</i>	<i>Fecha Ck.</i>	<i>No. Reintegro</i>	<i>Fecha</i>	<i>No. Vale</i>	<i>Monto</i>	<i>Nombre Fondo Fijo</i>
<b>111525</b>	23-06-2016	2989	23-06-2016	9365	45.058.83	C. Ch. General Limón
				9370	59.392.80	
				9371	50.146.99	
				9375	22.000.00	
				9378	74.580.00	
				9379	48.414.85	
				9380	67.600.00	
				9384	36.380.00	
<b>111533</b>	23-06-2016	2990	23-06-2016	9376	95.050.00	C. Ch. General Limón
				9383	50.750.00	
				9385	9.200.00	
<b>111567</b>	30-06-2016	2992	29-06-2016	9373	50.000.00	C. Ch. General Limón
				9386	58.590.00	
				9387	34.335.00	
				9389	19.388.55	
				9392	93.980.59	
<b>111569</b>	01-07-2016	2994	30-06-2016	1398	9.650.00	Fondo de trabajo Japdeva San José
				1399	101.233.00	
				1401	2.100.00	
				1402	61.292.00	
				1403	80.000.00	
<b>111568</b>	01-07-2016	2991	29-06-2016	1809	82.000.00	Caja Chica General San José
				1814	293.800.00	
				1819	116.842.00	
				1807	74.919.00	
				1812	25.000.00	
				1817	5.000.00	
<b>111597</b>	04-07-2016	2997	04-07-2016	993	208.684.85	Caja Chica Repuestos
				992	411.791.73	

Fuente: Cheques de Reintegro de Caja Chica de Julio a Agosto 2016.