



CONTRALORÍA GENERAL
REPÚBLICA DE COSTA RICA

CONTRALORÍA GENERAL

**GUÍA PARA AUXILIAR A LOS
GOBERNADORES PROVINCIALES E
INTENDENTES DE LOS CONSEJOS DE LA
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL
CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES DE
CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS
PRESUPUESTOS LOCALES**

Noviembre 2021



CONTRALORÍA GENERAL
REPÚBLICA DE COSTA RICA

CONTRALORA GENERAL



FUNDAMENTACIÓN:

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del artículo 160 de la **Constitución General de la República**, en el que le establece como misión fundamental de este Órgano, ***velar por la correcta y transparente administración de los fondos públicos y el control superior sobre la gestión administrativa;*** partiendo de las experiencias que hemos ido acumulando, como resultado del cumplimiento de las funciones, atribuciones y obligaciones, asignadas, por la Ley 107, aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1ro de agosto del 2009 y particularmente, en su artículo 31 inciso k) ***“supervisar y verificar el proceso de elaboración, ejecución y liquidación del Presupuesto del Estado;”*** ponemos a disposición de los Gobernadores, Presidentes de las Asambleas Municipales e Intendentes de los órganos locales del Poder Popular, ***esta herramienta de carácter metodológico para el control y fiscalización de los presupuestos locales.***

Es una guía elemental para la organización y planificación de su trabajo, en los límites de las competencias conferidas; ***inspirada en la necesidad de ejercer una labor eminentemente preventiva y formadora de una cultura de disciplina, responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y probidad administrativa.***



Basamento jurídico:

El profundo cambio constitucional contenido en el Título VII **Organización Territorial del Estado**, artículo 168 (...) el **municipio goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, (...) Cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República**, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

En el artículo 169 de la Constitución, entre los cuatro asuntos en los que el municipio goza de autonomía, se define en el inciso **b) la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos...**precisa además que, **“La autonomía se ejerce de conformidad con los principios de solidaridad,**

coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país”.

El artículo 171 fija al **Gobierno Provincial del Poder Popular**, una actuación como **coordinador** entre las estructuras centrales del Estado y los municipios y de contribuir a la **armonización de los intereses propios de la provincia y sus municipios**.

La Constitución de la República en sus artículos 179, 184, 201 y el 203 otorga al Gobernador, los Consejos Provinciales y al Consejo de la Administración Municipal, entre sus atribuciones las siguientes:

Para el Gobernador:

*Artículo 179, inciso d)
exigir y controlar el cumplimiento del plan de la economía y la ejecución del presupuesto de la provincia, conforme a la política acordada por los*



órganos nacionales
competentes;

Para los Consejos
Provinciales:

Artículo 184, Inciso b) aprobar y controlar, en lo que le corresponda, el plan de la economía y el presupuesto de la provincia;

Para el Consejo de la
Administración Municipal:

Artículo 201. La Administración Municipal tiene como objetivo esencial satisfacer, entre otras, las necesidades de la economía, de salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende su jurisdicción, así como ejecutar las tareas relativas a la prevención y atención social.

Artículo 203. El Consejo de la Administración Municipal es presidido por el Intendente, tiene carácter colegiado, desempeña funciones ejecutivo-

administrativas y dirige la Administración Municipal.

La Ley No. 138/2020 De Organización y Funcionamiento **del Gobierno Provincial** del Poder Popular, establece que corresponde, además:

Para el Gobernador:

Artículo 25.1, inciso h) proponer al Consejo Provincial los proyectos del Plan de la Economía y Presupuesto de la provincia y su liquidación; inciso j) velar por la protección, cuidado y conservación del patrimonio estatal, cultural y natural bajo su responsabilidad, y el control de las finanzas públicas del territorio.

Para el Consejo Provincial:

Artículo 47, inciso c) aprobar y controlar, en lo que le corresponda, la estrategia de desarrollo provincial.

La Ley No. 139/2020 De Organización y Funcionamiento **del**



Consejo de la Administración Municipal, establece que corresponde:

Al Consejo de la Administración Municipal:

Artículo 14, inciso c) elaborar y proponer a la Asamblea Municipal del Poder Popular y por medio de esta a quien corresponda, los proyectos del Plan de la Economía y del Presupuesto y una vez aprobados, dirigir la ejecución, controlar su cumplimiento y presentar su liquidación; *inciso d)* proponer los objetivos generales y metas para la elaboración de los planes a corto, mediano y largo plazos, en función del desarrollo económico y social del Municipio; una vez aprobados por la Asamblea Municipal del Poder Popular, organizar, dirigir y controlar su ejecución.

Artículo 15, inciso e) dirigir el diseño, actualización y regulación del Sistema de

Control Interno, en el ámbito de su competencia.

Artículo 16, inciso g) proponer a la Asamblea Municipal del Poder Popular **la aprobación de presupuestos participativos** para el desarrollo local, a partir de fondos provenientes de la contribución territorial para el desarrollo local y de otros, de conformidad con lo establecido.

Al Intendente Municipal:

Artículo 50, inciso j) orientar el diseño, actualización y regulación del Sistema de Control Interno en el ámbito de su competencia; *inciso p)* presentar a la Asamblea Municipal del Poder Popular el informe de rendición de cuenta y de gestión del Consejo de la Administración Municipal o de aspectos específicos que se le interesen al órgano, en las ocasiones que se le indique.

A las estructuras de dirección administrativa de



la Administración Municipal y las entidades económicas, de producción y de servicios:

Artículo 75, inciso h) elaborar los anteproyectos de presupuesto y del plan económico para las actividades a su cargo y, una vez aprobados, controlar y evaluar su ejecución sistemáticamente; *inciso i)* atender y controlar a las entidades que les están subordinadas, y contribuir al desarrollo de la autonomía e iniciativa económica de estas y al desarrollo del perfeccionamiento empresarial.

Artículo 76, inciso c) exigir y controlar un adecuado Sistema de Control Interno que garantice el uso eficiente de los recursos materiales, humanos y financieros, evaluar los resultados económico-financieros en la administración y la gestión de las entidades subordinadas, de acuerdo con la Ley, las políticas de desarrollo aprobadas y los objetivos que se definan para cada etapa.



CONTRALORÍA GENERAL
REPÚBLICA DE CUBA

CONTRALORÍA GENERAL

La **Ley anual del Presupuesto del Estado** constituye un instrumento de consulta y trabajo permanente; en ella se indica que **los jefes** de los órganos y organismos de la Administración Central del Estado, de las entidades nacionales, de las organizaciones superiores de dirección empresarial, las unidades presupuestadas y empresas a ellos subordinadas o adscriptas y de las organizaciones, asociaciones y demás instituciones vinculadas con el Presupuesto del Estado, **son los responsables de la administración y control de la ejecución de los presupuestos que les sean aprobados**, así como de **adoptar las medidas** para que se cumplan las obligaciones con el Presupuesto del Estado y se garantice la utilización más racional de los recursos materiales, humanos y financieros de que dispongan, incluyendo la utilización de las normas de consumo y de gastos, sin exceder los niveles de gastos presupuestarios y los indicadores directivos y de destino específico, que les son aprobados para el año.

Son responsables de controlar y evaluar mensualmente en sus consejos de dirección, el cumplimiento de los presupuestos aprobados y deciden las acciones para evitar incumplimientos de ingresos y necesidades adicionales de recursos presupuestarios.

Se les faculta a aprobar redistribuciones, entre

sus entidades subordinadas, de los recursos financieros, gastos corrientes y de capital, dentro de los límites notificados por el MFP. Se exceptúan de esta facultad los ingresos y gastos directivos y de destino específico, de conformidad con lo dispuesto por el MFP.



CONTRALORÍA GENERAL
REPÚBLICA DE CUBA

CONTRALORÍA GENERAL

HERRAMIENTAS DE AUTOCONTROL Y PREVENCIÓN

Para controlar en las diferentes etapas los procesos de elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto, tener presente, un concepto básico que debe ser aplicable en toda actividad de dirección, en cuanto a que:

Un verdadero sistema de control, para que sea efectivo, debe comenzar siempre con actividades de orientación, asesoramiento, educación e identificación de riesgos y que se retroalimenta en la práctica del trabajo con la detección de limitaciones, deficiencias y violaciones, al realizar el análisis de causas y condiciones que las generaron, y con la adopción de las medidas de rectificación o correctivas.

I. Elaboración del Anteproyecto

Es importante fijar en todos los actores que intervienen que: ***el Presupuesto es un instrumento del Estado en el cual, con los ingresos que se prevén recaudar y otras fuentes de financiamiento, se respaldan los gastos que permiten el sostenimiento de los servicios públicos y el desarrollo económico del país, a partir de financiar producciones y servicios, así como las inversiones del sector presupuestado, de infraestructura e importancia estratégica.***

Por ello ***el Presupuesto del Estado se aprueba mediante Ley, con efectos vinculantes, de obligatorio cumplimiento por todos, por aquellos que reciben asignaciones presupuestarias para el ejercicio de sus funciones estatales y de gobierno, para la ejecución de programas sociales, así como por aquellos que tienen***



compromisos de aportes de ingresos para respaldar esos gastos.

A tono con **un adecuado sistema de control interno**, recomendamos que, para dar inicio al proceso de elaboración del anteproyecto del Presupuesto Local:

- ✓ Es necesario contar con un adecuado **procedimiento** que delimite las actividades, responsables, entradas y salidas de informaciones entre las diferentes áreas y niveles de subordinación vinculadas.
- ✓ Se realice una actividad de capacitación e intercambio mediante una **reunión de estudio y puntualización del Gobierno Provincial y los Consejos de Administración Municipales con los principales directivos y ejecutivos del territorio**, con la participación de los Directores de Economía y Planificación, de Finanzas y Precios y de Trabajo y Seguridad Social, en la que participen como invitados los Presidentes de las Comisiones de la Asamblea y Presidente de los Consejos Populares.

En la elaboración del anteproyecto, **en correspondencia con la disponibilidad material y financiera, tener presente las perspectivas de desarrollo estratégico y las demandas, necesidades y expectativas de la población**, para lo cual deben considerar:

- ✓ Plan de desarrollo estratégico y de sostenibilidad del territorio.
- ✓ Inventario de problemas y necesidades, conocidas por diversas vías, con prioridad a través de los **planteamientos de los electores en las asambleas de rendición de cuenta de los delegados ante sus electores**, así como, los recibidos en los despachos y en



las quejas y peticiones que se reciben en las oficinas de atención a la población. Tener en cuenta, los resultados de los estudios de las zonas más afectadas y con mayores riesgos.

- ✓ Proceso inversionista en marcha y lo que se proyecta; el plan de mantenimiento y reparación.
- ✓ **Recursos financieros que se requieren planificar para financiar la actividad no presupuestada**, en particular el sector de comercio, por el impacto de éste en los servicios y aseguramientos vitales para la población.
- ✓ Proyectos de desarrollo a los cuales se destinarán los recursos financieros por concepto de Contribución Territorial para el desarrollo local y territorial, velando por el fortalecimiento de los **Proyectos de Desarrollo Local** a partir de una participación más activa de los Gobiernos Municipales que permita el aprovechamiento de los recursos locales por actores estatales y no estatales en función del bienestar de la población.

Conducir y organizar el proceso de discusión del anteproyecto del Plan Económico y del Presupuesto en las entidades económicas y presupuestadas de base.

- ✓ Conocer y exigir a las administraciones que promuevan y aseguren la **participación activa de los directivos y ejecutivos, de las direcciones sindicales y de todos los trabajadores**, en el proceso de elaboración de los anteproyectos del plan y del presupuesto, correspondiente a cada una de las entidades.
- ✓ **Promover en esta etapa visitas y participación en las asambleas de los colectivos laborales y en el proceso de elaboración, al menos en una muestra de entidades, de los coordinadores que atienden**



programas y directivos de los órganos de administración y de las Comisiones de la Asambleas, tomando en consideración sectores, actividades y centros priorizados.

- ✓ Establecer el registro, información y análisis de los planteamientos de los trabajadores, en el proceso de discusión del anteproyecto, sus opiniones y sugerencias, por sectores y actividad de acuerdo con las características y relevancias de cada territorio, las que sumadas al resultado que incorpora **la presencia y participación de los principales cuadros en este proceso, permitirá disponer de la mayor cantidad de opiniones y criterios para decidir y sustentar con argumentos suficientes, competentes y relevantes, el proyecto que debe ser presentado.**

En la elaboración de la propuesta de Plan y del anteproyecto de Presupuesto, las entidades deben ser orientadas, asesoradas, capacitadas y supervisadas en cuanto a la implementación y aplicación de normas establecidas, teniendo en cuenta las directivas emitidas por el MFP y considerando indicadores para la medición de sus resultados, como pueden ser: disminución de los inventarios ociosos, total habitantes/total médico de familia, cantidad de quejas y reclamaciones recibidas, entre otros. Es indispensable un trabajo previo con los equipos de dirección administrativa para evitar improvisaciones y disponer de la mayor cantidad de elementos y razones sustentables para definir necesidades y prioridades en la conformación del Presupuesto Local.



CONTRALORÍA GENERAL
REPÚBLICA DE CUBA

CONTRALORÍA GENERAL

Con la aprobación del plan y el presupuesto en el Gobierno Provincial y la Asamblea Municipal, luego de realizadas las correcciones y puntualización de las cifras aprobadas y previo al control sobre su ejecución, se impone **realizar con máxima calidad el proceso de desagregación, información y compromisos de la dirección y de los trabajadores.**

II. Ejecución

Control sistemático, para la corrección oportuna de cualquier incumplimiento de las normas legales establecidas o desviación, indisciplina o cualquier manifestación negativa.

... “nadie, ni un individuo, ni un país, puede gastar indefinidamente más de lo que ingresa” ...

General de Ejército Raúl Castro Ruz

1ro agosto de 2009 Asamblea Nacional del Poder Popular

Una vez cerrado el ciclo de planificación, y aprobada la Ley Anual del Presupuesto, el Plan y el Presupuesto del territorio, proceder de igual modo en cuanto a **efectuar una reunión de estudio y preparación de todos los directivos y ejecutivos,** similar a la sugerida en la etapa de elaboración del anteproyecto, ***a los efectos de garantizar la información, coordinación, coherencia y unidad de las acciones a desplegar para garantizar un eficaz cumplimiento.*** Entre las actividades que debe priorizar, destacar:



- ✓ Prestar particular atención a la notificación a las entidades, unidades y centros de costo de todo el sistema, a los efectos de su más amplia divulgación y discusión con los colectivos de dirección y trabajadores en general, para conocimiento y establecimiento de los compromisos que aseguren su cumplimiento.

En las reuniones de información, deben quedar definidos e informados los mecanismos de control, fiscalización y supervisión que serán aplicados.

- ✓ Orientar y verificar las actualizaciones que deben efectuarse en el diseño del sistema de control interno, en particular, la identificación de los riesgos que se requieran incorporar y de las medidas que serán modificadas o incorporadas en el Plan de Prevención, con la más amplia participación de los colectivos laborales, según corresponda. Las operaciones que se realizan con el presupuesto, deben estar amparadas en la documentación establecida.

En el proceso de ejecución del presupuesto, los Gobernadores e Intendentes deben prestar especial atención y exigir evaluaciones rigurosas, en cuanto a:

- ✓ **Las Notas o Memorias de los Estados Financieros de Gobierno,** las que deben proporcionar informaciones narrativas o desagregaciones de partidas y contener información sobre las partidas que no cumplen las condiciones para ser reconocidas en estos estados, para que las Notas constituyan una herramienta de control.

Los Gobernadores e Intendentes de los Consejos de la Administración Local, deben tener en cuenta en su plan de trabajo individual, dedicar el tiempo necesario a su preparación y activa participación en el proceso de



análisis de las Notas o Memorias de los Estados Financieros, dada la alta responsabilidad que conlleva su aprobación, que se suscribe y oficializa con su firma personal, lo que significa que no es una tarea delegable.

- ✓ Las **solicitudes de modificaciones presupuestarias** que presentan los jefes de las unidades presupuestadas, para la aprobación del Gobernador o Intendentes, deben realizarse con la oportunidad, objetividad y fundamentación requerida garantizando su comprobación, previo a su aprobación.
- ✓ **La calidad de los informes valorativos sobre la ejecución del plan y el presupuesto, que deben presentar mensualmente** las direcciones administrativas de las entidades, **de existir inejecuciones o sobre ejecuciones en las partidas y elementos, determinar las causas y analizar si se adoptaron medidas preventivas que garanticen la efectividad de la ejecución**, en el interés de evitar unidades presupuestadas con **demanda de recursos financieros**. Cuando esto se presenta es una clara señal de que se ha gastado más que lo aprobado y de inmediato debe ser esclarecido o investigado.
- ✓ Especial atención debe observarse en la **ejecución de los gastos de personal** (Indicador Directivo) por su peso específico entre los gastos y el análisis acerca del **comportamiento de las normas de gastos** y su impacto en la ejecución de los niveles de actividad, **en particular el consumo de combustible**, en el que el **análisis de sus resultados generales y por vehículos (correspondientes al área que lo analiza), se realiza en los Consejos de Dirección y Asambleas con los trabajadores.**



Comprobar por todas las vías y mecanismos que disponen, (inspectores, comprobadores, verificadores, auditores, informaciones de la ONEI y FINCIMEX), el cumplimiento de lo dispuesto y apreciar las desviaciones u operaciones dudosas.

- ✓ Prestar atención priorizada al **funcionamiento de las Tesorerías Provinciales, y Municipales**, estableciendo mecanismos de control para verificar el uso adecuado de los recursos financieros entregados por las tesorerías, verificando con los estados de cuentas aportados por las oficinas de los bancos en cada territorio, con el objetivo de comprobar la veracidad del destino de este recurso.
- ✓ **Exigir y verificar que en las operaciones contractuales realizadas con el sector no estatal**, las direcciones administrativas, establezcan **procedimientos internos** en los cuales se definan; niveles de autorización, monto para su aprobación y mecanismos **para el control de los recursos**, comprobando la licitud de los materiales; se realice pliego de concurrencia que contenga, como mínimo, tres ofertas que cumplan los requerimientos asociados con cantidad, calidad, oportunidad y precios, que no excedan el presupuesto aprobado para la actividad que se contrata, debiendo quedar documentado el cumplimiento de todo este proceso.
- ✓ Establecer un mecanismo de trabajo que le permita evaluar como mínimo trimestralmente, el **seguimiento del programa para el otorgamiento de subsidios a la población para la reparación y construcción de viviendas**, en el que deben participar las direcciones de Trabajo, Finanzas, Planificación Física y Vivienda, según corresponda. Coordinar conciliaciones con las agencias



bancarias que operan en el territorio y prestan servicios relacionados con esta actividad.

Organizar con las diferentes fuerzas que dispone de las direcciones globales y el cuerpo de inspectores, la verificación en relación con el financiamiento otorgado y lo ejecutado, por conceptos y físico.

No delegar esta tarea por lo sensible que resulta y por el esfuerzo que realiza la Revolución para elevar el nivel de vida del pueblo.

- ✓ Garantizar el funcionamiento del **sistema de verificaciones presupuestarias** en el Gobierno Provincial y el Consejo de la Administración Municipal; su sistematicidad y oportunidad, lo convierte en un poderoso instrumento de carácter preventivo, si logramos hacer valer en su práctica que: **controlar conlleva orientar, asesorar, educar, prevenir y hacer cumplir lo dispuesto.**

Evaluar el resultado de las verificaciones presupuestarias en los órganos colegiados de dirección exigiendo la adopción de medidas organizativas y disciplinarias en los casos que corresponda; analizar deficiencias, causas, generalizar experiencias y prestar atención y seguimiento sistemático a sus resultados.

- ✓ Dirigir las visitas de control que realizan las **Comisiones de las Asambleas Municipales**, a las áreas o actividades más sensibles de la población y tener en cuenta estos resultados como contrapartida de los **procesos de rendición de cuentas**, que realizan los jefes de las direcciones administrativas de las entidades al Gobierno Provincial y al Consejo de la Administración Municipal según corresponda. Recomendamos utilizar la



CONTRALORÍA GENERAL
REPÚBLICA DE CUBA

CONTRALORÍA GENERAL

metodología de la Resolución 32/2016 “Identificación y Cuantificación de Daños y Perjuicios Económicos al Patrimonio Público” de la CGR, que precisa los diferentes conceptos y derivado de ello realizar el análisis valorativo, con espíritu crítico y emprendedor.

- ✓ Fortalecer el **control popular** prestándole mayor atención y prioridad a los resultados de las acciones de Fiscalización que realizan los **Consejos Populares**, con el objetivo de evaluar el elemento gestión “calidad del gasto” y como contrapartida de los procesos de rendición de cuentas y análisis de la ejecución del presupuesto en el Gobierno Provincial y el Consejo de la Administración Municipal según corresponda.

En la conducción y desarrollo de éstas y otras tareas dirigidas al control y mejor desarrollo de la ejecución del Plan y del Presupuesto, los Gobernadores e Intendentes deben promover la participación más activa e integral de todas las organizaciones, entidades y recursos humanos que dispone; estimulando el trabajo en equipos, estudios para la búsqueda de diversos elementos y procedimientos, que deben estar a tono con las necesidades de cada momento. Desarrollar con mayor objetividad y sin formalismos, las Rendiciones de Cuenta, promover las contrapartidas, no tener temor a las contradicciones, que bien conducidas y en un ambiente constructivo, siempre contribuyen al desarrollo.

III. Liquidación

En esta etapa realmente lo que sucede es la evaluación de los resultados del trabajo logrados en las etapas de planificación y ejecución, se mide la eficiencia y eficacia de los ingresos y gastos y el impacto que ha tenido en la calidad



CONTRALORÍA GENERAL
REPÚBLICA DE CUBA

CONTRALORÍA GENERAL

de los servicios, en la elevación del nivel de vida del pueblo. Debemos observar con prioridad:

- ✓ Garantizar que el informe de liquidación del presupuesto provincial o municipal, según corresponda, este precedido de un proceso de análisis y consulta en diferentes instancias que asegure la necesaria contrapartida a las direcciones de Economía y Planificación, de Finanzas y Precios y de Trabajo y Seguridad Social, a los efectos de presentar al Gobierno Provincial y a la Asamblea un informe objetivo y crítico que refleje la gestión del gobierno y los resultados de la ejecución presupuestaria y de caja y su relación con el Plan de la Economía.
- ✓ El informe debe seguir las normas establecidas por el MFP. Prestar atención al análisis de las causas de las desviaciones de los ingresos y gastos; comportamiento de los niveles de actividad y de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, tanto de personas jurídicas como naturales, el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en las acciones de control que realiza la CGR y el Sistema de Verificaciones Presupuestarias, así como la propuesta de acciones para mejorar la gestión y el control del presupuesto para el siguiente año.

Contraloría General de la República.

3 de noviembre del 2021

“Año 63 del Triunfo de la Revolución”