

1. INTRODUCCION

Origen. El estudio se origina en el programa de trabajo de la Auditoría Interna establecido para el periodo 2010, en lo relativo a denuncias.

Objetivo. Determinar la confiabilidad del sistema de control interno implementado para la administración de recursos públicos asignados a la Escuela San Francisco de Coronado, en los temas denunciados.

Alcance. Comprende las actuaciones relativas a procedimientos ejecutados por órganos internos de la escuela, correspondientes a los años 2006 al 2009. El estudio estuvo a cargo del Lic..., bajo la dirección del Lic..., Jefe del Departamento de Auditoría de Programas. Este estudio toma como referencia teórica las disposiciones contenidas en el Manual para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público y en el Manual de Políticas y Procedimientos de Auditoría Interna, y sigue los lineamientos esbozados en la Ley General de Control Interno, N° 8292.

Comunicación de resultados

Los resultados y recomendaciones del estudio no se expusieron previamente ante la Junta de Educación, por cuanto este cuerpo colegiado no estaba constituido a la fecha de emisión del informe.

2. COMENTARIOS

El análisis de los aspectos se abordó desde dos perspectivas: la funcionalidad de los órganos existentes en la Escuela San Francisco y la administración de los recursos asignados.

2.1 Administración de recursos financieros

Donación de vehículos por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social. Mediante notas de fecha 30/09/05 y 3/08/06, el entonces presidente de la Junta de Educación escolar, señor..., y la Licda..., directora de la escuela, solicitaron apoyo económico al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para equipar el comedor de la institución. En respuesta a tal solicitud, la Comisión de Donaciones de esa entidad aprobó, en sesión N° 08-2006 del 21/09/06, el donativo de 4 vehículos del Almacén Fiscal, situación que fue de conocimiento de la Junta de Educación, en la sesión N° 60 del 17/10/06.

Al desarrollo por la educación

Tel. 22-55-1725 Fax 22-23-2050 7° Piso Edificio Raventós, San José, Costa Rica

E-mail: auditoria@mep.go.cr

El acuerdo de entrega se oficializa el 23/11/06 conforme a la resolución N° 97-2006, mediante la cual la Comisión de Donaciones del IMAS autoriza el retiro de los vehículos a la Junta de Educación respectiva, de manera que con la comercialización de esos bienes obtuviese recursos para atender necesidades de la institución, en el cumplimiento de sus fines. Esta resolución fue firmada el 28/11/06 por las señoras... y... , directora y vicepresidenta de la Junta de Educación de la Escuela San Francisco, en ese orden, con lo cual ambas personas se comprometieron a informar al IMAS sobre el uso y destino de los bienes donados, según el artículo 13 del Reglamento a la Ley 6106.

El 11/12/06, en la sesión N° 67, la Junta de Educación de la Escuela San Francisco procede a gestionar la venta de los vehículos para lo cual analiza las ofertas recibidas, efectuando la adjudicación de la siguiente forma:

Nombre	Vehículo adjudicado	Monto
xx	Marca Nissan, estilo Sentra, año 1991	¢250.000,00
xx	Marca Honda, estilo Civic, modelo 1988; marca Nissan, estilo Pathfinder, año 1989, y microbús Van Wagon, año 1987	¢400.000,00
Total		¢650.000,00

De los automotores adjudicados, actualmente 3 aparecen con placa (667010, 676858 y 760682, respectivamente) por lo que se deduce que los mismos están en circulación; en acta N° 69 del 14/02/07, se consigna que el señor..., en su condición de presidente de la Junta de Educación, efectuó el trámite requerido para que los adjudicatarios realizaran la inscripción de los vehículos en el registro de activos muebles.

Del contenido de las actas N°s 60 y 67, así como del oficio N° D.S.E.S.F.-13-2009 del 15/05/09, suscrito por la directora de la escuela, se desprende que no se llevó a cabo el procedimiento relativo a un remate (artículos 49 y 50 de la Ley N° 7494 de Contratación Administrativa), ni que se haya recurrido a un perito para evaluar el estado de los vehículos y, por consiguiente, el precio base de cada uno. Tampoco provee información para determinar las razones que justificaron las decisiones finalmente tomadas en cuanto a la adjudicación de cada propuesta y si se recibieron más oferentes.

El precio de venta transado permitió recaudar un total de ¢650.000, suma equivalente a un 14% del valor consignado en documentos del IMAS (¢4.640.707). El dinero recibido no se depositó en ninguna cuenta corriente bancaria de la Junta de Educación, contraviniendo lo que establecen los artículos 40 y 41 del Código de Educación que de seguido se transcriben:

“Artículo 40.- La recaudación de los valores que corresponden a las Juntas de Educación, cualquiera que sea su fuente, deberá hacerse por los administradores de los fondos escolares, de acuerdo con lo que prescriben las leyes y reglamentos de la materia.

Artículo 41.- La administración de los fondos escolares estará a cargo de Tesoreros Cantonales y de auxiliares de distrito...”.

Según el informe y comprobantes presentados al IMAS por la Presidenta de la Junta y la Directora de la Escuela, el 9/05/08, los fondos se destinaron a la adquisición de materiales y pago de mano de obra por ₡680.944 según el siguiente detalle:

- ✓ construcción y materiales para el cielo raso del comedor,
- ✓ techado y materiales del paso entre el comedor y uno de los pabellones,
- ✓ construcción y materiales de la casetilla para el cilindro de gas,
- ✓ construcción y materiales para el mueble del comedor (tipo alacena).

Partida específica de ₡2.000.000. Según el oficio N° DF-DGJ-0893-2009 del 11/05/09, suscrito por la Licda..., a la sazón Jefe del Departamento de Gestión de Juntas de la Dirección Financiera, el 20/10/08 se depositó un monto de ₡2.000.000 provenientes de la partida 280 2310 3460 206 del presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para reconstrucción del sistema de aguas negras de las aulas de preescolar.

El 11/12/08, en la sesión N° 108, la Junta de Educación conoce el oficio N° DVM-A-6497-2008 del 27/10/08 del Despacho de la Viceministra Administrativa, recibido vía fax el día 4 /11/08 en la dirección de la escuela, donde se comunica acerca del depósito de dicha partida. En esa misma sesión se analizan las 3 cotizaciones buscadas, eligen a la persona que haría el trabajo y realizan la planilla para dicho pago.

Las cotizaciones presentadas corresponden a los señores...,...y... , por ₡1.765.000, ₡2.000.000 y ₡1.450.000, respectivamente. De entre estas ofertas, según el artículo 6 de la sesión 108, se escogió la del señor..., en razón del precio. En el artículo 7 de esa misma sesión, se acuerda el pago de ₡725.000 por concepto de adelanto para compra de materiales y de ₡725.000 por cancelación de mano de obra y materiales del tanque séptico y drenaje.

Las cotizaciones presentaron algunas informalidades relativas a la falta de firma y anotaciones a manuscrito referentes al precio ofrecido (caso de ofertas de ... y de... , respectivamente); asimismo, ninguno de los oferentes comprobó reunir las condiciones que exige el artículo 65 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa para participar en concursos públicos, tales como patronato inscrito en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), estar inscrito en el registro de proveedores, encontrarse al día en las cuotas obrero patronales de la CCSS, estar inscrito en el Régimen de Tributación Directa y tener factura timbrada, aunque por tratarse de un trabajo de mantenimiento de

naturaleza muy particular, es difícil la consecución de personas que lo realicen y que además cumplan con tales condiciones.

En el informe económico al 31/12/08, preparado por el señor... , Tesorero Contador de la Junta de Educación de la Escuela, se incluye el pago por ¢1.450.000 al señor... , menos un 2% de retención de renta, para un neto de ¢1.421.000. En la liquidación de presupuesto definitivo, al 31/12/08, aparece un superávit por el monto sobrante de los dineros de la partida, o sea ¢550.000. Sin embargo, en el artículo 8 de la sesión N° 120 del 1/09/09, la Junta acordó hacer un presupuesto extraordinario con el superávit específico que se tenía de esta partida, o sea ¢550.000, más ¢3.000.000 de otra transferencia destinada a mejoras de infraestructura (proveniente de la reserva del 5% de la Ley 6746).

En el artículo 3 de la sesión N° 123 del 5/11/09 se consigna que se le remitió un documento a la Viceministra Administrativa pidiendo autorización para emplear los dineros sobrantes de la partida de las aguas negras en mejoras de infraestructura. En el artículo 2 de la sesión N° 126 del 10/12/09, se consigna que se da lectura al oficio N° DVM-A-6764-2009 del 11/11/09, mediante el cual la Viceministra faculta el cambio de la partida.

En el artículo 4 de la sesión N° 129 del 3/02/10 se acuerda efectuar los trámites necesarios para utilizar los dineros de las partidas específicas en la construcción de las aulas, a saber ¢550.000 sobrantes del proyecto de reconstrucción del sistema de aguas negras y la suma de ¢3.000.000 que va dirigida directamente a construcción de aulas. El acta de tramitación y aprobación de presupuesto extraordinario N° 01-2010 del 3/02/10, se presenta para aprobación de la unidad de Juntas de la Dirección Regional de Educación de San José (JDRESJ) y comprende el ingreso por ¢3.550.000 de superávit específico (construcción de aulas) y el egreso por ese mismo monto en el rubro de Construcciones, adiciones y mejoras por administración (construcción de aulas).

En el acta N° 001-2010 del 12/02/10, en el artículo 5, se acordó que se tomarían ¢2.800.000 para continuar con la construcción de una tercer aula sin concluir (¢1.900.000 para materiales y ¢900.000 para mano de obra) los cuales provendrán del superávit específico cuando esté aprobado. Esta autorización se dio el 25/02/10, con la aprobación del acta de tramitación y aprobación de presupuesto extraordinario antes mencionada. Así en el acta N° 003-2010 del 3/03/10, en el artículo 5, se acordó elaborar cheque a nombre de ... y..., por ¢1.908.975 por compra de materiales para la construcción de una tercer aula, otro por ¢500.156,45 a favor de Distribuidora de Materiales Irazú Coronado S.A., por compra también de materiales para ese mismo objetivo, y uno por ¢400.000 a nombre de... , por concepto de mano de obra; todos estos recursos, según lo acordado, se rebajarían de las partidas específicas destinadas a la construcción de aulas.

Donación de materiales de construcción. En el año 2007, el señor... , en ese momento Presidente de la Junta de Educación de la Escuela San Francisco, le donó 10 perlings a la señora..., agente de seguridad y vigilancia, en ese entonces, del centro educativo. Tal material había sobrado de una donación proveniente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), en el año 2004. La transacción fue confirmada por la señora...en carta del 11/05/09, situación que es conocida en el artículo 2 de la sesión N° 114 de ese mismo día. La decisión la tomó el señor... en forma unilateral, ya que no existe en el libro de actas, en el año 2007, un acuerdo de la Junta sobre dicha donación. El señor... ya no es miembro de la Junta de Educación.

2.2 Integración de órganos internos

Procedimiento de elección de miembros de la Junta de Educación y el Patronato Escolar. La elección de los miembros de la Junta en pleno para el periodo 2007-2010, fue realizada por la Municipalidad de Vásquez de Coronado, con base en 5 ternas presentadas por la Dirección de la Escuela San Francisco, por intermedio del asesor supervisor del circuito escolar. Un trámite similar se realizó para la sustitución de 2 miembros que renunciaron antes de finalizar el período de nombramiento. Al respecto el Código Municipal en su artículo 13, inciso g), establece como atribución del Concejo Municipal nombrar directamente, por mayoría simple, a los miembros de las Juntas Administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las Juntas de Educación. Además, el artículo 33 del Código de Educación determina que cuando por motivos legales o justificados, quedare una vacante en el personal de una Junta de Educación durante el lapso regular que la ley determina para el ejercicio de sus funciones, el supervisor del circuito escolar presentará a la Municipalidad una terna escogida entre los candidatos que propongan los respectivos directores de escuela.

En relación con el nombramiento de los integrantes del Patronato Escolar en el oficio N° D.M.E.S.F.-25-2010 del 8 /06/10, la directora del centro, afirma que convocó a una asamblea anual de padres y madres de familia para la constitución de esta junta directiva. Al respecto, el Código de Educación en los artículos 73 y 74 disponen:

“Artículo 73.- Cada escuela podrá constituir un Patronato Escolar que dirigirá una Directiva integrada por elementos del Personal Docente y vecinos distinguidos de la localidad cuyos hijos o pupilos sean alumnos del plantel respectivo...”

Artículo 74.- Para constituir el Patronato, el Director de la escuela convocará a los padres de familia de la circunscripción a una asamblea que debe verificarse al finalizar el primer mes del año lectivo. Esa asamblea designará una Directiva compuesta de un Presidente, un Secretario, un Tesorero y cinco vocales. Se procurará que en ella además de las personas del vecindario vinculadas con la escuela, elementos del Personal Docente en un tanto proporcional al número de alumnos que la frecuenten.”

Quórum de Junta de Educación en periodo de abril a junio del 2007. Según revisión del Libro de Actas de la Junta de Educación de la Escuela San Francisco, se determinó que durante los meses de abril a junio del año 2007 ese órgano colegiado se reunió una vez al mes, por lo que no hubo ausencia de Junta en ese período.

Renuncia del Presidente de la Junta de Educación. Según el oficio N° JE-41-2007 del 3/12/07, dirigido por el Lic... al Alcalde de la Municipalidad de Vásquez de Coronado, él renunció al cargo de Presidente de la Junta de Educación de la Escuela San Francisco, debido a las "...desavenencias y criterios dispares con la Dirección del centro educativo, respecto de la fijación de prioridades y el manejo de los escasos recursos económicos con los que se cuenta.". Al respecto, hay que señalar que la Auditoría no tiene competencia para profundizar en la investigación de las motivaciones sobre asuntos que son de naturaleza personal, del ámbito del individuo.

Funcionamiento de un Comité de Mejoramiento Institucional. En el 2007 funcionó en la Escuela un Comité de Mejoramiento Institucional, cuya coordinadora fue la señora... . Dicho comité estuvo conformado por docentes y madres de familia del centro de enseñanza. Su propósito era promover distintos proyectos de infraestructura y recursos didácticos que favorecieran el desarrollo institucional y la respuesta profesional a favor de los estudiantes.

Este comité recaudó fondos provenientes de ventas realizadas, aportes económicos de los grupos y patrocinios, por un total de ₡1.513.825 y reportó gastos por ₡1.320.620 para un saldo de ₡193.205, monto reservado para el proyecto de enchapado de baños, según un informe rendido en el año 2007.

Los cometidos de este órgano se enmarcan dentro de lo que ordinariamente le corresponde atender a la Junta de Educación y al Patronato Escolar, aunque la directora lo justifica al afirmar que este es uno de los tantos comités que ella ha establecido, para fines específicos, como parte de su estilo de gestión.

Al respecto, el decreto ejecutivo N° 31024-MEP, Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, en el artículo 8 establece:

“Artículo 8°—Son deberes y atribuciones de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, sin perjuicio de las indicadas en los artículos 35 y 406 del Código de Educación, las siguientes:

- a) Velar porque las instituciones educativas no carezcan del material didáctico necesario.*
- b) Velar por el buen estado, construcción y mejora de la planta física de las instituciones a su cargo, así como por la conservación y protección de los bienes muebles.”.*

Por su parte el Código de Educación en su artículo 73 dispone:

“...Los Patronatos Escolares colaborarán en la obra encomendada a las Juntas de Educación y en general en todas las labores de carácter docente, promoviendo de preferencia el adelanto material de las escuelas y cuanto tienda al bienestar de los niños.”.

Respecto del trabajo de enchapado de los baños, este comité contrató al señor... a quien se le canceló únicamente 2 días de trabajo, por la suma de ¢30.000, debido a que se le rescindió el contrato que había suscrito el 1/10/07. Los materiales de que disponía el comité para los trabajos que se le habían contratado a este señor, le fueron entregados a la Junta de Educación, según documento de fecha 1/11/07; sin embargo, este órgano colegiado en el artículo N° 11, inciso e), de la sesión N° 88 del 8/11/07, acordó que no podía asumir el cuidado y resguardo del material ya que no contaba con espacio para guardarlo, y que en cuanto hubiera disponibilidad presupuestaria la Junta se haría cargo de su colocación, de acuerdo con el orden de prioridades. Este trabajo, según nota del 31/01/2010, suscrita por la presidenta de la Junta de Educación, lo realizó el Comité de Mejoramiento Institucional conjuntamente con el Patronato Escolar y padres de familia, por lo que dicho ente no tiene conocimiento del costo total de dicha obra.

Asistencia de la directora del centro educativo a las sesiones de la Junta de Educación. De acuerdo con las anotaciones del libro de actas, la directora asistió regularmente a las sesiones de la Junta de Educación, durante los periodos lectivos de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y lo que va del 2010, al tenor de lo que dispone el artículo 31 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo N° 31024-MEP, que se transcribe seguidamente:

“Artículo 31.—Es deber del director de todo centro educativo asistir a las reuniones de las Juntas. Para este efecto, la Junta deberá notificarle las fechas de sesiones ordinarias y convocarlo en el caso de las extraordinarias, con la antelación descrita en el artículo 28 del presente reglamento. En dichas sesiones tendrá derecho a voz.”.

3. CONCLUSIÓN

Las prácticas demostradas en relación con los aspectos evaluados referidos a contratación administrativa y la custodia de fondos y activos institucionales, contravienen algunos de los principios de una sana gestión de recursos públicos y demuestran la necesidad de tomar y formalizar acciones inmediatas tendientes a subsanar las debilidades relevantes detectadas en el sistema y los procedimientos de control interno que toda entidad pública está obligada a implementar y mantener en forma confiable y consistente.

4. RECOMENDACIONES

A la Junta de Educación

4.1 Confeccionar expedientes exclusivos para cada procedimiento seguido para la venta de bienes, con el fin de revisar posteriormente el cumplimiento de cada uno de los aspectos claves relativos a la valuación pericial y razones de la adjudicación. Ver punto 2.1

4.2 Diseñar un procedimiento de recepción y depósito de ingresos de actividades diversas, ajustado a la normativa vigente. Ver puntos 2.1 y 2.2

4.3 Diseñar un procedimiento para la contratación de servicios personales ajustado a la normativa vigente. Ver punto 2.1

4.4 Diseñar un procedimiento de control sobre el ingreso, custodia y salida de materiales, ajustado a la normativa vigente. Ver punto 2.1

A la directora del centro educativo

4.5 Los fondos de actividades escolares en las que participen docentes y administrativo-docentes del centro educativo, deben ser manejados por la Junta de Educación y el Patronato Escolar. Ver punto 2.2

Sobre las recomendaciones formuladas en este informe, se deberá enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán implementadas, en un plazo determinado para su aceptación según el artículo 36 de la Ley General de Control Interno.

Estudio N° 053-2010