



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA

Cantón Ecoturístico

INFORME Nro. MLC-DAI-INF-004-2020.

ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION, GESTION, EJECUCION Y CONTROL DEL LOS RECURSOS PROVENIENTES DE PARTIDAS ESPECIFICAS, LEY NRO. 7755 EN LA MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ GUANACASTE.

1. INTRODUCCION.

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.

En cumplimiento con el plan de trabajo del año 2020, y lo establecido en el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, la Auditoría Interna procedió a realizar un estudio de los procesos de planificación, gestión, ejecución y control de los recursos provenientes de partidas específicas, Ley 7755.

1.2 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION.

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para este análisis, en relación a los mecanismos de control interno que se aplican en la ejecución de las Partidas Específicas en la Municipalidad de La Cruz, es de total responsabilidad de la administración municipal de acuerdo con el artículo 10 y 16 de la Ley General de Control Interno.

1.3. CRITERIOS Y FUENTES DE INFORMACION DEL ESTUDIO.

- a) Ley General de Control Interno.
- b) Ley 7755, control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional.
- c) Reglamento de la ley control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional, ley 7755.
- d) Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Municipalidad de La Cruz.
- e) Reglamento para la Autorización y Pago de Egresos de la Municipalidad de La Cruz.
- f) Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- g) Pronunciamientos de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República.
- h) Estudios de la Auditoria Interna de la Municipalidad de La Cruz.
- i) Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

1.4.OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO.

Evaluar procesos de planificación, gestión, ejecución y control de los recursos provenientes de partidas específicas, Ley 7755.

1.5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

El análisis comprende un seguimiento del estudio emitido por la Auditoría Interna en el año 2018 mediante el oficio UAI-CONCEJO-123-2018 y un análisis de la información histórica de las Partidas Específicas incluidas en el presupuesto desde ejercicio 2018, alcance que fue ampliado cuando se consideró necesario.

La auditoría se efectuó de conformidad con el “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, N.º R-CO-064-2014, publicada en La Gaceta N.º 184 del 25 de setiembre de 2014, y abarcó el período del 01 enero 2018 al 30 de abril del 2020, el cual fue ampliado cuando se consideró necesario.

1.6. ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON EL OBJETO DE ESTUDIO.

Es importante destacar la anuencia de colaboración de la Administración Municipal, al solicitarles información o realizar consultas para la realización de este análisis.

1.7 COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del análisis de este estudio, se efectuó mediante conferencia el día 04 de agosto de 2020, con la presencia de los siguientes funcionarios: Licda. Tatiana Salazar Guzmán, Coordinadora de Planificación Control Constructivo, Licda. Karla Valverde Jiménez-Planificadora Institucional, MSc. Ada Luz Osegueda Peralta-Vicealcaldesa. Por parte del Concejo Municipal, por una situación especial no se pudo hacer presente la Presidente.

Asimismo, al comunicar el informe preliminar del estudio, no se realizaron observaciones significativas a los resultados del estudio. También, al final hubo conformidad con las conclusiones, recomendaciones y plazos de ejecución del estudio.

1.8. GENERALIDADES ACERCA DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.

En la Ley 7755, se explica que partidas específicas son el conjunto de recursos públicos asignados en los presupuestos nacionales para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, además, se incluyen los recursos públicos para financiar proyectos, programas y obras que serán ejecutados directamente por asociaciones de desarrollo comunal y otras entidades privadas promotoras del desarrollo comunal, local, regional y nacional.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

Las obras, los programas, los proyectos y los equipamientos financiados con partidas específicas estarán dirigidos a solucionar problemas generales e impulsar el desarrollo local en todos los campos y en la cultura. Por su parte, los proyectos de inversión estarán orientados preferentemente a la construcción, la reconstrucción, el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura pública, comunal y regional.

En la ejecución de proyectos o programas con cargo a una partida específica asignada en los presupuestos, no podrán realizarse erogaciones en gastos corrientes ni operacionales cuando el beneficiario sea la municipalidad. Si lo fuere una entidad privada idónea para administrar fondos públicos, únicamente podrán efectuarse gastos corrientes u operacionales limitados a un diez por ciento (10%) del monto de la partida.

Cada municipalidad deberá incluir, en su presupuesto, la contrapartida necesaria para enfrentar las citadas erogaciones corrientes u operativas. Mientras no se cumpla con lo antes establecido, el Ministerio de Hacienda no desembolsará los recursos correspondientes.

Las municipalidades que no cobren eficazmente los tributos y precios públicos municipales, de conformidad con parámetros de razonabilidad en el cobro, se les rebajará entre un diez por ciento (10%) y un veinte por ciento (20%) de las sumas que les correspondan, determinadas según el párrafo primero de este artículo. Los montos totales así rebajados por estos conceptos se distribuirán proporcionalmente, según los criterios indicados, a favor de las municipalidades que posean mayor efectividad en el cobro de los ingresos municipales, de conformidad con los parámetros indicados en el párrafo siguiente.

La Contraloría General de la República determinará la efectividad en el cobro, con base en la cartera de deudores morosos. A la municipalidad cuyo porcentaje de morosidad oscile entre un quince por ciento (15%) y un treinta por ciento (30%) del total recaudable por el cobro de los tributos y precios municipales, se le rebajará el diez por ciento (10%) y si es superior al treinta por ciento (30%), la rebaja será del veinte por ciento (20%).

Las partidas específicas incorporadas en los proyectos de presupuestos públicos podrán variarse a propuesta de las municipalidades.

Las modificaciones incorporadas por los diputados en el monto y destino de las citadas partidas presupuestarias con violación de lo dispuesto en el párrafo anterior, no podrán ejecutarse; en consecuencia, el Ministerio de Hacienda no podrá girar la partida respectiva.

1.9. METODOLOGIA APLICADA.

La estrategia de fiscalización planteada para el desarrollo del presente estudio consideró básicamente, la aplicación por parte de la Auditoría Interna Municipal de una guía que incorpora criterios de evaluación y la recopilación de los documentos de respaldo.

El propósito de esa guía es analizar que se estén aplicando adecuadamente los controles internos en el proceso de control y ejecución de las Partidas Específicas en la Municipalidad de La Cruz.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

2.1. Sobre las recomendaciones emitidas por la Auditoria Interna.

La Auditoria Interna en el oficio UAI-CONCEJO-123-2018, emitió una serie de recomendaciones para el mejoramiento del Sistema de Control Interno de la Municipalidad de La Cruz, específicamente para la planificación, gestión, ejecución y control de los recursos provenientes de partidas específicas, Ley 7755.

El siguiente gráfico muestra el grado de cumplimiento de esas recomendaciones.

Gráfico Nro.1.



Fuente: Cuestionario sobre cumplimiento de recomendaciones emitidas por la A.I.

Como se logra observar en el gráfico, según los datos suministrados por el departamento de Planificación Institucional y el departamento de Planificación y Control Constructivo, el 50% de las recomendaciones emitidas por la Auditoria Interna en el oficio supracitado, no se han ejecutado por la Administración Activa.

Entre esas recomendaciones se encontraba: “Ordenar y dar seguimiento para que todos los archivos documentales que sirven de soporte de la gestión y ejecución de los recursos de partidas específicas se conserven ordenadamente y de acuerdo a la normativa aplicable, además que se maneje un solo expediente en forma integral, sin importar que departamento genere la información.”

En una muestra realizada sobre la aplicación de esta recomendación se logró observar lo siguiente:

- ✓ Los expedientes integrales del proceso de planificación, ejecución, control y seguimiento; están archivados y foliados a la inversa, no en forma de libro.
- ✓ Carece de los documentos idóneos que justifiquen la propuesta y/o proyecto para ser ejecutado como partida específica.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

- ✓ Carece de copia certificada de las actas en las que consten los acuerdos adoptados por el Concejo de Distrito.
- ✓ Carece de documento idóneo de control y seguimiento de los programas o proyectos de inversión financiados con fondos provenientes de las partidas específicas, sean ejecutados por las mismas Municipalidades, por medio de contrataciones, por convenios con otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales, o bien, por las Entidades Idóneas.
- ✓ Certificación de la personería jurídica vigente del beneficiario de la Partida Específica.

Esta situación, deja claro el incumplimiento de lo que establece el artículo Nro.12, inciso c) de la ley General de Control Interno: “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.”

Además, este panorama genera el riesgo que se incumpla con lo que dispone Ley 7755 y su reglamento sobre que la Municipalidad es responsable de llevar el control y seguimiento a nivel cantonal y distrital, de todos los programas o proyectos de inversión financiados con fondos provenientes de las partidas específicas.

Aunado a ello, las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público indican que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

2.2. Sobre el análisis previo a la implementación de los proyectos financiados con partidas específicas.

En la Municipalidad de La Cruz, no se realizan análisis técnicos, económicos y legales a los proyectos financiados con las partidas específicas que proponen los Concejos de Distrito, previó a la remisión de los perfiles respectivos a la DGPN, es decir, la administración no tiene una participación activa por medio de los funcionarios competentes, desde la formulación y planificación de las iniciativas.

En ese mismo sentido, durante el inicio de la planificación de los proyectos y programas, no realizan procesos de valoración para asegurar razonablemente que se cuenta con las condiciones idóneas para la ejecución exitosa de las iniciativas, por ejemplo: determinar si los recursos propuestos son suficientes, si los requerimientos de materiales, mano de obra



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

y equipo son adecuados según el tipo de obra y si es posible legalmente la ejecución del proyecto.

La situación antes descrita es contraria a lo establecido en el artículo 4 de la Ley Nro. 7755, el cual establece que:

“(…)

c) Las municipalidades se encargarán de garantizar y supervisar que se cuente con proyectos o iniciativas debidamente concertadas para invertir estos recursos.

d) Las municipalidades desempeñarán un papel activo para la priorización de las necesidades y la selección final de los proyectos y programas que serán financiados con partidas específicas, según lo referido en el inciso c) anterior.

e) Las municipalidades coordinarán y apoyarán la ejecución de programas de capacitación permanente para formular los proyectos de inversión y los programas que se financiarán con partidas específicas; estarán dirigidos a sus propios funcionarios y los de las entidades privadas idóneas para administrar los fondos públicos.”

Además, el Código Municipal en el artículo nro. 54 establece que, “los Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. (...)”.

Mientras tanto, la misma norma en el artículo nro. 57 establece como función de los Concejos de Distrito: “Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.”

Sobre esta misma línea de idea, el mismo Código Municipal en el artículo 59 establece que: “La municipalidad del cantón suministrará el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito”.

Sobre el tema de interés, de los párrafos anteriores, el numeral 2.1 de los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE), definen el proceso de planificación como:

“Es el proceso mediante el cual las municipalidades o concejos municipales de distrito, demás instituciones públicas, organizaciones privadas y los ciudadanos, se organizan para orientar el uso de los recursos locales y externos en procura del bienestar de sus habitantes.”

A su vez, en el numeral 2.5, inciso e) sostenibilidad, de los esos lineamientos (L-1-2009-CO-DFOE), también indica que durante la planificación y en lo que atañe a la viabilidad



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

de los proyectos que emprendan los gobiernos locales, se deberá considerar la factibilidad administrativa, técnica, financiera, económica y ambiental.

Al respecto, el documento “Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación 2014” del MIDEPLAN, ha definido que la prefactibilidad es, “un estudio avanzado, coherente, con información y análisis profundo sobre variables importantes de un proyecto, como: identificación del proyecto, el mercado, la tecnología, la reducción de riesgo a desastres, el impacto ambiental y la evaluación financiera y económica-social”

Lo señalado en cuanto a la falta de participación activa de las municipalidades, obedece principalmente a la carencia de regulación interna para la gestión de los recursos de partidas específicas, en la que se establezca la participación del personal competente de la municipalidad en el proceso de formulación y selección de los proyectos, así como la responsabilidad de elaborar previo a la remisión de los perfiles a la DGPN, los análisis de prefactibilidad técnica, económica y legal, de forma que se garantice razonablemente la viabilidad de los proyectos y por ende la ejecución oportuna de estos.

Las debilidades comentadas han generado que en la municipalidad se gestionen recursos de forma inoportuna e ineficiente, de manera que se presentan atrasos en la ejecución de los proyectos y se mantienen recursos acumulados en promedio desde hace 11 años aproximadamente. Lo anterior, debido a que una vez aprobados los recursos por parte de la Asamblea Legislativa, los gobiernos locales realizan análisis legales y técnicos para determinar la viabilidad de los proyectos, coordinan con las comunidades la disponibilidad de la mano de obra para el proyecto, entre otras gestiones que demoran la ejecución de los proyectos o incluso descartan su ejecución en los términos aprobados por la Asamblea Legislativa. En el apartado 2.3 de este documento se presenta mayor detalle de los recursos acumulados por las cinco municipalidades.

2.3. Sobre los expedientes integrales de partidas específicas.

En la Municipalidad se ésta tratando de llevar un expediente integral o consolidado de las partidas específicas que son custodiados por el departamento de Control Constructivo del ayuntamiento.

Los mismos se encuentran clasificados por proyectos de partidas ejecutadas, en proceso y en planificación.

Al realizar una revisión mediante muestreo de los expedientes de partidas específicas que se custodian en el departamento de Control Constructivo, se logra observar lo siguiente:

- a) La foliatura de los expedientes se observó a la inversa, de manera tal, que no se cumple el que los documentos más antiguos (salvo que aparezcan adjuntos a un acto procedimental posterior) tengan la numeración más baja y viceversa.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

- b) Los expedientes carecen de los documentos que contengan el proyecto y/o programa con su debida justificación y aprobación, emitidos por la entidad u organización del distrito beneficiaria, al Concejo de Distrito para su aprobación.
- c) No se observó en los expedientes la personería jurídica de la entidad u organización del distrito beneficiaria de la partida específica.

Sobre esta línea de idea en el oficio UAI-CONCEJO-123-2018, se mencionó que la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-363-2008 indica:

“Sobre el orden del expediente y su foliatura: La numeración del expediente debe seguir un orden cronológico, de manera tal que los documentos más antiguos (salvo que aparezcan adjuntos a un acto procedimental posterior) tengan la numeración más baja y viceversa. Del mismo modo, el orden debe ser ascendente, de forma tal que al abrir el expediente aparezca el folio con la numeración más baja y no a la inversa (...).

El orden ascendente mencionado permite, además, que al “foliar” un documento de varias páginas, su encabezado tenga un número más bajo que su conclusión, (...).”

En el dictamen C-296-2008, indica: “Con el objeto de garantizar el derecho de defensa efectiva y del debido proceso, deben constar en el respectivo expediente los documentos que sirven de fundamento a la pretensión anulatoria de un derecho subjetivo, y además los documentos deben ser originales o copias debidamente certificadas por el órgano competente para ello, haciendo constar que es copia fiel y exacta de su original, que se encuentra en los archivos de la entidad gestionante.”

Además, los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO- DFOE) indican en relación con los sistemas de información:

“Se deberá considerar en el diseño y operación de los sistemas de información, que estos permitan acceder, identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna sobre la planificación del desarrollo local, de modo que permita el control interno y posibilite el control externo, fomente la transparencia en la gestión, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas. Dicho diseño y operación deberá hacerse considerando los mecanismos para la adecuada accesibilidad de los ciudadanos de acuerdo con sus condiciones físicas.

(...)

Deberán establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para que la información que se genere en el proceso de planificación del desarrollo local sea oportuna, consistente, completa y precisa, así como comprobable por los medios físicos o electrónicos utilizados, de conformidad con los sistemas de información institucionales.”



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

Finalmente, las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, establece que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.”

Así las cosas, el no contar con un expediente completo, con al menos la documentación que se menciona en el reglamento a la ley 7755, genera el riesgo que debilitamiento en los sistemas de información municipal.

2.4. Instrumentos de Control Interno.

Como se ha indicado en informes anteriores de la Auditoria Interna, en la Municipalidad de La Cruz no cuenta con un manual de procedimientos ni con reglamento interno, mediante el cual, se regulen los diferentes procesos y actividades de propuesta, planificación, gestión, ejecución, control y seguimiento de los recursos provenientes de partidas específicas, Ley 7755.

Esta carencia, van en perjuicio del orden, claridad y uniformidad que debe existir en las actividades de planificación, gestión, ejecución y control de los recursos provenientes de partidas específicas, Ley 7755; y que deben realizar cada una de las entidades idóneas del cantón, así como, los Concejos de Distrito, Concejo Municipal y la misma Administración Municipal.

Como parte de las acciones tendentes a cumplir con este requerimiento, se debe tener presente que los manuales o compendios de procedimientos aplicados por la institución deben prever la secuencia lógica de las actividades que conforman un proceso organizativo, y su asignación a funcionarios diferentes (de unidades distintas hasta donde sea posible) con base en la incompatibilidad existente entre ellas.

Las instrucciones escritas ordenadas en un manual o compendio de esa naturaleza deben ser actualizadas periódicamente para ajustarlo a los cambios en las necesidades y procesos organizacionales. También, es necesario que tanto el manual como sus actualizaciones se divulguen ampliamente en la organización, en especial, entre los funcionarios responsables de su cumplimiento, y estén disponibles para su consulta por parte del personal interesado.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público indican que “el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales.”



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA

Cantón Ecoturístico

Las mismas normas establecen que “el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, según los asuntos que se encuentran y son necesarios en su esfera de acción. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo.”

La carencia de los instrumentos de control interno citados genera inseguridad y falta de claridad de cada una de las etapas de los proyectos de partidas específicas y los responsables de cada una de esas.

2.5. Sobre los proyectos ejecutados y en proceso de ejecución.

Al realizar una visita a algunos sitios donde se invirtieron recursos de ciertas partidas específicas, se logró observar lo siguiente:

Tabla Nro.1

Detalle de debilidades observadas en visitas de campo

Nombre de la Partida	Debilidad
Mejora de la infraestructura del sistema de agua potable de la comunidad de Santa Elena.	Se observó que 16 tubos se encontraban expuestos sin seguridad o custodia visible sobre los mismos.
Compra de materiales y suministros para la Iglesia Católica de los Palmares.	Se observó deterioro en la pintura aplicada al edificio ocasionado por la humedad.
Nivelación cancha de futbol de Los Palmares de Santa Cecilia.	Se observó maleza en el sitio, sectores impactados por la escorrentía pluvial, no hay césped, los marcos no están colocados.
Enmallado de 500 metros lineales del lote de la guardería infantil de las Hermanas Franciscanas.	Se indicó que en ese sitio nunca se han ejercido actividades de guardería, más bien es un proyecto a futuro.
Compra de materiales y suministros para la Iglesia Católica del Caoba.	La obra se observó sin terminar, las puertas no se han instalado debido a que las mismas presenta un diseño diferente al del marco donde deben ser instaladas.

Fuente: Tablas de verificación de las visitas de campo.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

Las debilidades detalladas en tabla nro.1 es un reflejo de la débil planificación, control y seguimiento a nivel distrital y cantonal, de todos los programas o proyectos de inversión financiados con fondos provenientes de las partidas específicas, lo que conlleva a que se inviertan recursos, como, por ejemplo, *“Enmallado de 500 metros lineales del lote de la guardería infantil de las Hermanas Franciscanas”*, sin estar el proyecto en funcionamiento y estando las instalaciones dedicadas a actividades distintas a las de una guardería infantil.

Es por ello, que el Reglamento a la ley 7755 define Partidas Específicas como: “Conjunto de recursos del Estado asignados en los Presupuestos Nacionales para atender necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, independientemente de que su ejecución esté a cargo de las municipalidades en forma directa o por medio de contrataciones o convenios con otras instancias gubernamentales o no gubernamentales; o que sean ejecutados directamente por asociaciones de desarrollo comunal u otras Entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos.”

Por su parte la ley 7755 establece que: “Las obras, los programas, los proyectos y los equipamientos financiados con partidas específicas estarán dirigidos a solucionar problemas generales e impulsar el desarrollo local en todos los campos y en la cultura. Por su parte, los proyectos de inversión estarán orientados preferentemente a la construcción, la reconstrucción, el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura pública, comunal y regional.”

Así mismo, el mismo reglamento de cita en el artículo 21, establece lo siguiente:

“Las municipalidades serán las responsables de llevar el control y seguimiento a nivel cantonal y distrital, de todos los programas o proyectos de inversión financiados con fondos provenientes de las partidas específicas, sean ejecutados por ellas mismas, por medio de contrataciones, por convenios con otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales, o bien, por las Entidades Idóneas. En caso de que se trate de programas o proyectos de las Municipalidades, estas deberán nombrar al funcionario responsable de llevar a cabo este control.”

Aunado a lo anterior, la Ley General de Control Interno, establece como obligación a los entes y órganos sujetos a esa ley, disponer de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias.

Así las cosas, sea necesario que la Administración Activa revise el incumplimiento de lo expuesto en este apartado, teniendo como referencia: Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y Ley General de Control Interno, sin perjuicio de la aplicación de otras normas en el Ordenamiento Jurídico.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

2.6. Sobre los saldos de partidas específicas a diciembre de 2019.

En la revisión se pudo observar que, en la Municipalidad de La Cruz, hay Partidas Específicas sin ejecutar o con saldo desde el año 2009. El detalle es el siguiente:

Tabla No.2.

Detalle de saldos de partidas específicas
de la ley 7755
Por año

Año	Saldo de Partidas
2009	42,571,838.40
2010	1,601,126.97
2011	6,730,623.00
2012	14,576,363.59
2013	19,282,092.85
2014	17,340,348.11
2015	0.00
2016	63,022,022.93
2017	42,324,319.00
2018	32,287,056.00
2019	28,242,654.00
Total acumulado al 2019	267,978,444.85

Fuente: Liquidación Presupuestaria del año 2019.

Como se observa en la tabla anterior, el monto total pendiente por ejecutar por concepto de partidas específicas a diciembre al año 2019 es de \$267, 978, 444.85.

Las principales razones por la cual los recursos antes detallados no se han podido ejecutar son:

- a) Cambio de destino en proceso.
- b) Terreno no posee escritura.
- c) Inexistencia de infraestructura o edificio para realizar una instalación eléctrica.
- d) Proyecto realizado por otra institución.
- e) Recursos insuficientes para el proyecto.
- f) Propiedad a nombre de persona física.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

- g) No se cuenta con el visto bueno de terceras instituciones y el activo no reúne las condiciones idóneas.
- h) La organización beneficiaria solicita tiempo para ejecutar el proyecto.
- i) Documentos pendientes de entregar por la entidad beneficiaria

Este accionar tan pobre en la realización de obras, programas, proyectos y los equipamientos financiados con partidas específicas dirigidos a solucionar problemas generales e impulsar el desarrollo local y orientados preferentemente a la construcción, la reconstrucción, el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura pública, comunal y regional, es un indicador de la falta de herramientas de planificación y coordinación en los procesos de planeación, propuesta, aprobación y ejecución de proyectos de partidas específicas.

Los datos de la tabla nro.2 preocupan, ya que, significa que muchos problemas de las comunidades que se pudieron solucionar o dar una solución mediante la ejecución oportuna de los recursos de partidas específicas continúan esperando desde el año 2009.

Esta situación, se agrava al considerar los incrementos por inflación que provocan una disminución del poder adquisitivo del colón y por ende la consecuencia que algunos proyectos no se puedan ejecutar actualmente por un aumento en los costos y podría correrse el riesgo de que los dineros destinados a dichas obras resulten insuficientes al momento de su ejecución.

Sobre el tema de ejecución y de los controles que debe de llevar el municipio el Reglamento a la ley nro.7755, en el artículo nro. 21 indica como sigue:

“Las municipalidades serán las responsables de llevar el control y seguimiento a nivel cantonal y distrital, de todos los programas o proyectos de inversión financiados con fondos provenientes de las partidas específicas, sean ejecutados por ellas mismas, por medio de contrataciones, por convenios con otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales, o bien, por las Entidades Idóneas. En caso de que se trate de programas o proyectos de las Municipalidades, estas deberán nombrar al funcionario responsable de llevar a cabo este control.”

Es claro, que el implementar instrumentos de control y seguimiento sobre los proyectos de inversión financiados con fondos provenientes de las partidas específicas, permitiría una mejor planificación y coordinación en cada proyecto presentado.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

2.7. Sobre la asignación de recursos de partidas específicas a asociaciones o comités comunales.

En la Municipalidad de La Cruz, se han ejecutado recursos de partidas específicas, en donde figuran como solicitantes órganos de naturaleza civil privada como los siguientes:

- a) Comité de la Iglesia Católica de Los Palmares, monto ejecutado \$1,894,700.00
- b) Comité de la Iglesia Católica de Las Juntas del Caoba, monto ejecutado \$610,016.76
- c) Comité Jehová Yire de Iglesia Asambleas de Dios de Barrio La Lajoza de Santa Cecilia, monto ejecutado \$672,000.00

También, se ejecutaron recursos de partidas específicas en beneficio de una sociedad extranjera, a saber: Corporación Colegio el Espíritu Santo; la cual fue beneficiada con el monto de \$9,341,589.08.

Sobre este tema, la Contraloría General de la República en el oficio nro. 07359, del 29 de junio del 2017, indicó lo siguiente:

“ (...)

Entonces es importante resaltar que solo las asociaciones de bien social, científico o cultural, y aquellas declaradas de utilidad pública pueden ser entidades susceptibles de recibir donaciones, ya que son de interés público, y pese a estar regidas por las normas del derecho privado, pueden recibir recursos para llevar a cabo actividades propias de su naturaleza jurídica.

De igual manera, se debe recordar que los comités comunales y distritales, no cuentan con personalidad jurídica –ni plena ni instrumental–, por tal motivo, no son sujetos susceptibles de imputación de deberes y derechos, sino que por el contrario son colaboradores y, por ende, los dineros que perciban deben ser presupuestados y administrados por parte del sujeto del cual dependen o al cual están adscritos.

En esta misma línea, los Gobiernos Locales, cualquiera que sea el caso, como parte de la Administración Pública, se rigen por el principio de legalidad, contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de la Administración Pública (LGAP); lo que en términos generales implica que sus actos requieren de norma legal expresa que los autorice.

En el caso en concreto de disposición de los bienes municipales, el constituyente plasmó en el artículo 174 de la Carta Fundamental, una limitante que al legislador le corresponde desarrollar, es decir, que las municipalidades, para disponer la donación de cualquier tipo de bienes o recursos, requieren de previo de una ley que así lo autorice.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

Por lo tanto, del análisis de legalidad que es lo primero que debe plantearse la Municipalidad que pretende transferir recursos, debe cumplirse, además de lo establecido en el artículo 174 constitucional citado, lo indicado en el numeral 62 del Código Municipal (que de seguido se transcribe), en el que se regula lo referente a disponer del patrimonio municipal.

“La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines. / Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las Municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las Municipalidades./ Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa./ Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales./ A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las Municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio. También, podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las Municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.” (El destacado no es del original).

Es decir, la norma prescribe que las donaciones municipales de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, solo serán posibles cuando las autorice la Asamblea Legislativa. Debe tomarse en consideración que los recursos y los bienes inmuebles municipales, sirven a todos los residentes de la localidad y, por consiguiente, es necesario que se mantenga un control tutelar para que, en cada caso, sea el Poder Legislativo el que examine bajo razones de conveniencia y prudencia los procesos de desafectación y de enajenación de los bienes de dominio público de las Municipalidades.”

En el mismo oficio de cita, la Contraloría General de la República concluyó que:

“1) Solo las asociaciones de bien social, científico o cultural, y aquellas declaradas de utilidad pública pueden ser entidades susceptibles de recibir donaciones.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA

Cantón Ecoturístico

2) Los comités comunales y distritales, no pueden recibir donaciones directamente, y los dineros que perciban deben ser presupuestados y administrados por la Municipalidad de la cual dependen.

(...)”

Es por ello, que al no realizarse en la Municipalidad de La Cruz los análisis legales a los proyectos financiados con las partidas específicas que proponen los Concejos de Distrito, previo a la remisión de los perfiles respectivos a la DGPN, por medio de los funcionarios competentes, desde la formulación y planificación de las iniciativas; se está generando un alto riesgo de que se utilicen recursos en beneficio de ciertos grupos vecinales en lugar de todos los residentes de la localidad, así como, que no se cumpla razonablemente con lo citado en el oficio nro. 07359, del 29 de junio del 2017 emitido por la Contraloría General de la República.

2.8. Diferencia del saldo de partidas específicas en la liquidación presupuestaria del 2019 versus conciliación bancaria de diciembre 2019.

Al realizar la comparación del saldo conciliado de la cuenta 1027 de partidas específicas al 31 de diciembre de 2019 y el saldo indicado en la liquidación presupuestaria del mismo año más los compromisos presupuestarios del año 2019, se determinó una diferencia de ₡1,981,439.54.

Con el objetivo de aclarar esta diferencia, se le consultó al Contador Municipal. La respuesta del funcionario fue la siguiente:

“(...) el departamento de contabilidad no es el responsable de la ejecución de los proyectos de partidas específicas, en contabilidad llevamos el control de los ingresos y salidas de la cuenta bancaria (CU CR45073900011451001027) no así de los proyectos que se ejecutan, y al final de cada mes realizamos la respectiva conciliación bancaria; ahora bien para poder determinar esa diferencia que usted menciona con respecto a los proyectos, solicitare a Tesorería Nacional que nos suministre la información sobre los proyectos de partidas específicas que ellos tienen registrados; para confrontar la información.”

Sin embargo, al cierre de este informe, no se recibió la información requerida para aclarar la diferencia mencionada.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

2.9. Sobre los procesos de contratación administrativa con recursos de partidas específicas a asociaciones o comités cantonales.

Al realizar la inspección de los procesos de contratación que se realizaron para ejecutar las partidas específicas durante el año 2019, mediante un muestreo, se observaron inconsistencias que representan en forma integral el 21% de los criterios que se debieron de observar durante los procesos de contratación, de acuerdo con:

- ✓ Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa,
- ✓ Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Municipalidad de La Cruz, y
- ✓ Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.

Entre las inconsistencias de mayor peso están:

- a) Inexistencia de un expediente electrónico, encabezado por la decisión inicial y en el cual se ha de incorporar constancia de todas las actuaciones que se realicen.
- b) Carencia del acto motivado sobre la determinación de los supuestos de exclusión de los procedimientos ordinarios, emitida por el Jefe de la Institución o el funcionario subordinado competente, los cuales en la decisión inicial debieron hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios.
- c) Carencia de respaldo de la realización de la audiencia previa en materia de Contratación Directa donde se evidencie la asistencia del Jefe de la Unidad solicitante o su representante, los técnicos de la materia del objeto de la contratación, así como quien asesore en materia legal y un funcionario de la proveeduría institucional en caso de ser atinente.
- d) Inexistencia de un acta que firmaron los asistentes que quisieren hacerlo.
- e) El acto final de adjudicación no comunicó por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) en los tres días hábiles siguientes a su dictado o notificado a los participantes por el medio electrónico señalado en ese mismo plazo cuando no sea posible realizarlo mediante el sistema.
- f) No se indican multas por defectos en la ejecución del contrato.
- g) Se identificaron casos donde el acto final de adjudicación no se dictó dentro del plazo máximo fijado en el cartel, o en la invitación a cotizar y en caso de que no se hubiere indicado alguno, dentro de 15 días hábiles, contados a partir de la terminación del plazo para recibir ofertas o cotizaciones.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

- h) No hay evidencia de que la oferta o cotización fue entregada en el departamento de Proveeduría de la Municipalidad, antes de la hora y día indicado en la invitación.
- i) No consta en el Referendo la verificación de la existencia de contenido presupuestario suficiente y disponible para cubrir el precio contractual, según lo dispone el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa.
- j) No consta en el Referendo la verificación que en la selección del contratista se haya seguido el procedimiento ordinario de concurso o la excepción de contratación directa que corresponda según el ordenamiento jurídico vigente.
- k) No consta en el Referendo la verificación de la existencia de los estudios técnicos, legales, financieros, económicos y administrativos, así como cualquier otro que sustente y se requiera para la selección del objeto contractual y los demás términos del cartel, dentro del expediente administrativo.
- l) No consta en el Referendo la verificación de constancia o documento idóneo de que el contratista se encuentra al día en sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social, vigente al momento de solicitud del trámite de refrendo.
- m) En caso de personas jurídicas, no consta en el Referendo la verificación de Certificación registral o notarial que acredite la representación legal de la contratista para la fecha de firma del contrato y cuando corresponda.
- n) No consta en el Referendo la verificación de existencia de declaración jurada en la que se exprese por parte del contratista que no se encuentra afectado por el régimen de prohibiciones previsto en la Ley de Contratación Administrativa y que se encuentra al día en el pago de impuestos nacionales.
- o) No consta en el Referendo la referencia a que existe en el expediente de la contratación, la garantía de cumplimiento y cualquier otra garantía requerida por el cartel del concurso, que se deba hacer valer en la etapa de ejecución contractual, así como el pago de las especies fiscales que correspondan, según el ordenamiento jurídico.
- p) No se cumple que la persona profesional que refrenda no sea la misma que autentica y/o confecciona el contrato de formalización, ni la misma que emite el criterio legal asociado a la contratación.
- q) No consta en el Referendo la verificación de que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, se ajusten a los términos del cartel y sus modificaciones, a la oferta adjudicada y sus aclaraciones, así como a los términos del acto de adjudicación y de los estudios técnicos que lo sustentan, en el entendido de que el análisis de refrendo no implica en absoluto una validación



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

de los estudios técnicos en cuestión, la cual es de entera responsabilidad de los funcionarios o consultores de la Administración que los suscriben.

- r) No existe evidencia del aviso al contratista a la Administración para que establezca fecha y hora para la recepción.
- s) No se logró evidenciar que la fecha y hora para la recepción de la obra se fijó dentro de los 15 días hábiles posteriores a la notificación del contratista, salvo disposición contraria estipulada en el cartel.
- t) No se evidencia que los casos atinentes que se ejecutaron multas o sanciones económicas por defectos en la ejecución del contrato, entrega tardía o vicios ocultos. Todo conforme al estudio técnico que verifica la tipicidad objetiva del cartel.

Aunado a las inconsistencias citadas, se debe indicar que en la Municipalidad de La Cruz se carece de un reglamento interno para el refrendo de contratos.

Este grupo de hallazgos y circunstancias relacionadas con los procesos de contratación administrativa, constituyen un serio indicador de que el componente del Sistema de Control Interno Institucional-*Ambiente de Control*-, se encuentra debilitado y que en la actualidad no se podría garantizar razonablemente que los objetivos y finalidad del Sistema establecidos la Ley General de Control Interno, como lo es: la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; la confiabilidad y oportunidad de la información y al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable, se estén cumpliendo.

Sobre los temas comentados, las Normas de Control Interno para el Sector Público (4.5.1 y 4.6), señalan que la administración debe ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que el desempeño de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.

Sobre la conveniencia de que el profesional en Derecho que realiza el estudio jurídico de las ofertas, confecciona el contrato de formalización y/o autentica dicho contrato el artículo 32 de la Ley de Contratación Administrativa, establece como parte de la Validez, perfeccionamiento y formalización del contrato el refrendo o de la aprobación interna. Sobre este mismo tema, la Contraloría General de la República mediante el oficio 07309 del 27 de mayo del 2019, indico sobre la existencia de solo un funcionario que pueda ejercer sus funciones de asesoría jurídica tanto al momento de la formalización de una contratación, como al realizar el refrendo interno, señaló lo siguiente:

“(...) se desprende con meridiana claridad que la existencia de una responsabilidad muy concreta a cargo de la asesoría jurídica de realizar el acto de aprobación interna de los contratos administrativos que así lo requieran conforme al artículo 17 de dicho reglamento, no constituye en modo



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA

Cantón Ecoturístico

alguno un impedimento o obstáculo para evitar dar la asesoría jurídica que la Administración activa requiera en las etapas del procedimiento de contratación previas a dicho trámite de aprobación, y que por el contrario tal intervención es garantía de calidad de los respectivos productos asociados a la misma. No obstante lo anterior, esa norma reglamentaria señala expresamente la conveniencia de que el funcionario que participa en las actividades de asesoría jurídica relativas a un procedimiento de contratación concreto, no sea el mismo que tenga a cargo el análisis de legalidad tendiente a otorgar la aprobación interna, o incluso agregamos nosotros, esa misma conveniencia suele asociarse a algunas otras prácticas de control interno como por ejemplo que el abogado que hace el estudio jurídico de las ofertas no sea el mismo que participa en la Comisión de Adjudicaciones, pero todo esto opera siempre que la cantidad de abogados lo haga posible, y no aplicaría –por lo menos totalmente- en hipótesis en las que hay sólo uno o dos abogados contratados en la Institución, controles y resguardos que cada”

Sobre el tema del refrendo, el artículo nro. 2 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, establece que la “**Naturaleza del refrendo**. El refrendo es un acto de aprobación, por lo que funge como un requisito de eficacia del contrato administrativo (...)”

También, de manera específica en artículo nro.1 de la Reforma al Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, se reforma el artículo nro. 198 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa que establece sobre la *Formalización contractual* lo siguiente: “Suscrita la formalización, la Administración dispondrá de tres días hábiles para enviarlo a aprobación interna o refrendo, según corresponda. Cuando el refrendo deba ser conocido por la Contraloría General de la República, ésta deberá resolver la solicitud dentro de un plazo de veinticinco días hábiles cuando se trata de contratos resultado de una licitación pública y de veinte días hábiles en los restantes casos. De requerir la contratación aprobación interna la solicitud deberá resolverse en un plazo de quince días hábiles para licitaciones públicas y diez días hábiles en los restantes casos.”

Así las cosas, debido a las deficiencias evidenciadas en este apartado, queda claro que en la Municipalidad de La Cruz, no se están observando los criterios referenciados en los párrafos anteriores.

2.10. Sobre la idoneidad de sujetos privados para el manejo de Fondos Públicos.

En la Municipalidad de La Cruz, se carece de norma específica que regule los elementos básicos para la formulación, aprobación, rendición de cuentas y control de los beneficios patrimoniales otorgados por medio de transferencia presupuestaria gratuita y sin contraprestación a sujetos privados, como lo son las transferencias de la ley 7755. Aunado a ello, tampoco se tiene regulado ningún mecanismo de verificación



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

sobre los requisitos para la declaratoria de idoneidad que deben cumplir esos mismos sujetos para recibir los beneficios patrimoniales.

Mediante el oficio 09862, del 10 de julio del 2019, la Contraloría General de la República indicó:

Ese gobierno local deberá verificar, entre otros aspectos legales, que los entes privados a los que se les destina fondos públicos, cuenten con la idoneidad y personería jurídica para que administren y manejen dichos fondos. En ese sentido, los gobiernos locales, cualquiera que sea el caso, como parte de la Administración Pública, se rigen por el principio de legalidad, contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de la Administración Pública -LGAP-; lo que en términos generales implica que sus actos requieren de norma legal expresa que los autorice.

El mismo órgano contralor en el oficio 04168, del 30 de abril del 2012 indicó lo siguiente:

“Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), disponen en la Norma 4.5.3, lo siguiente:

“4.5.3 Controles sobre fondos concedidos a sujetos privados. / El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los mecanismos necesarios para la asignación, el giro, el seguimiento y el control del uso de los fondos que la institución conceda a sujetos privados. Lo anterior, para asegurar el debido cumplimiento del destino legal y evitar abusos, desviaciones o errores en el empleo de tales fondos; todo lo cual deberá contemplarse en las regulaciones contractuales, convenios, acuerdos u otros instrumentos jurídicos que definan la relación entre la administración que concede y los sujetos privados./ Al respecto, se debe considerar que esos fondos se utilicen conforme a criterios de legalidad, contables y técnicos, para lo cual, entre otros, deben verificarse los requisitos sobre la capacidad legal, administrativa y financiera, y sobre la aptitud técnica del sujeto privado; así también, para comprobar la correcta utilización y destino de todos los fondos que se les otorga, deben definirse los controles que se ejercerán y los informes periódicos que deberá rendir el sujeto privado./ En todo caso, debe documentarse la gestión realizada por la institución que concede, con respecto a tales fondos por parte de los sujetos privados”

De acuerdo con lo anterior, corresponde a la corporación municipal determinar el funcionario o funcionarios encargados de dar cumplimiento a la disposición citada en relación con la asignación, el giro, el seguimiento y el control del uso de los recursos concedidos, así como de la verificación del cumplimiento de la idoneidad del sujeto privado y de los instrumentos de control que correspondan de acuerdo con el ordenamiento jurídico y de la finalidad para la cual se destinaron los recursos.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

Finalmente, en el mismo oficio 04168, del 30 de abril del 2012, la Contraloría General de la República indica:

“(...) de manera complementaria, se recuerda la necesidad de que la Municipalidad en su calidad de administración concedente observe lo indicado por la Contraloría General en punto a algunos elementos que se pueden considerar al momento de la asignación de, beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación que reciben los sujetos privados. Particularmente:

“(...) es en la etapa previa al otorgamiento de los beneficios, donde, a partir del marco jurídico que le permite a la Administración transferir este tipo de recursos a ciertos sujetos privados, cuando ésta debe definir –en un marco de razonabilidad, proporcionalidad y lógica, acorde con la naturaleza que adquirirán los fondos por entregar y de acuerdo con el fin de carácter público que justifica la entrega- bajo qué condiciones otorgará los beneficios y qué tipo de idoneidad deberá exigir a los sujetos privados que se van a beneficiar con ellos. De igual forma, la Administración concedente, está obligada a definir mecanismos para asegurar que con el otorgamiento de estos recursos al respectivo sujeto privado, el fin de carácter público que justifica su entrega, efectivamente será alcanzado en la práctica./ (...) la Administración –como responsable de la decisión de entregar o no beneficios patrimoniales sin contraprestación o liberación de obligaciones a sujetos privados- puede exigir, dentro de un marco de razonabilidad, proporcionalidad, lógica, conveniencia (principios constitucionales que le resultan aplicables a ella misma) que esos recursos privados de origen público sean utilizados por sujetos de ciertas características, en determinadas condiciones mínimas y bajo la aplicación de ciertos principios de sana administración de recursos, que ella misma deberá delimitar./ No puede esta Contraloría General delimitarle a la Administración las condiciones, requisitos ni principios que debe exigir; porque esto depende de la justificación legal que hay de por medio, los fines involucrados y los riesgos presentes./ Esa delimitación es entonces deber de la Administración que concede los beneficios, la que también debe definir –en el mismo marco de razonabilidad, proporcionalidad, lógica y conveniencia- hasta dónde puede utilizar mecanismos para corroborar que el fin perseguido se cumplió, sin perder de vista que una vez que los recursos ingresan al patrimonio del sujeto privado, éstos se convierten en fondos privados.””.

La debilidad expuesta en este apartado, genera un serio vacío de controles internos que contribuyan a la adecuada y razonable ejecución de las actividades de asignación, giro, seguimiento y el control del uso de los recursos concedidos; aumentando con ello considerablemente el riesgo que se otorguen beneficios patrimoniales a entes que no sean idóneos para administrar y manejar fondos públicos.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

3. CONCLUSIONES.

En la Municipalidad de La Cruz no se están ejecutando oportunamente las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, lo que deja claro el incumplimiento de lo que establece el artículo Nro.12, inciso c) de la Ley General de Control Interno: “c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la Auditoría Interna (...). Esta conducta en vez de contribuir al fortalecimiento del Control Interno institucional, genera un alto riesgo que se generen eventos que podrían generar errores o actos ilícitos graves y en deterioro del patrimonio de la municipalidad y por ende de los recursos públicos.

Por su parte, la carencia de análisis (entendidos como actos preparatorio) técnicos, económicos y legales a los proyectos financiados con las partidas específicas que proponen los Concejos de Distrito, es una señal que la Administración Activa no ha tenido una participación significativa, por medio de los funcionarios competentes, en las etapas de formulación y planificación de las iniciativas comunales, lo que ha conllevado a que la municipalidad no identifique oportunamente y puntualmente los factores que podrían evitar que las obras, los programas, los proyectos y los equipamientos financiados con partidas específicas que están dirigidos a solucionar problemas generales e impulsar el desarrollo local en todos los campos y en la cultura, no se ejecuten oportunamente y que el aumento en los costos provoque el riesgo de que los dineros destinados a dichas obras resulten insuficientes al momento de su ejecución.

Aunado a ello, el que no se cuente en la Municipalidad de La Cruz con un manual de procedimientos ni con un reglamento interno, mediante el cual, se regulen los diferentes procesos y actividades de propuesta, planificación, gestión, ejecución, control y seguimiento de los recursos provenientes de partidas específicas, Ley Nro. 7755, es una seria debilidad en los controles internos que contribuyen altamente a la pobre ejecución de esos recursos, por las razones expuestas en el apartado 2.7 de este informe, conllevando a la necesidad de fortalecer las labores de coordinación a lo interno de la municipalidad, y entre los concejos de distrito y las comunidades beneficiarias, a efectos de que cada una de las partes intervenga activamente en el cumplimiento de los propósitos pretendidos en la Ley Nro. 7755.

También, es muy preocupante que se hayan ejecutado recursos de partidas específicas, en donde figuran como solicitantes, órganos de naturaleza civil privada; como comités de iglesias católicas, comités de iglesias evangélicas y una sociedad extranjera (Corporación Colegio el Espíritu Santo), sobre considerando que solo las asociaciones de bien social, científico o cultural, y aquellas declaradas de utilidad pública pueden ser entidades susceptibles de recibir donaciones.

Finalmente, resulta de vital importancia que la Administración se mantenga atenta en cuanto el hecho de que los departamentos -que se encuentran involucrados en la gestión- ejecución y control financiero de los recursos provenientes de la Ley Nro. 7755, mantengan archivos documentales y controles estrictos que garanticen la



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

confiabilidad, veracidad y transparencia de las ejecuciones y la información soporte de las mismas.

4. RECOMENDACIONES.

De conformidad con los resultados expuestos, se indican las siguientes recomendaciones, de acuerdo con los artículos 12 y 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292.

Además, es importante recordar que la misma ley de marras establece:

“Artículo 36.- Informes dirigidos a los titulares subordinados.

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

- a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.
- b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.
- c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca.

Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República.

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios."

4.1. AL ALCALDE.

- a) Ordenar y dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Auditoria Interna con la finalidad que cumpla con lo que se establece en el artículo nro.12, inciso c) de la ley General de Control Interno: "c). Para dar como acreditada esta recomendación el Alcalde Municipal debe remitir en el plazo razonable de 30 días naturales, el plan y cronograma de trabajo de implementación de las recomendaciones emitidas por la Auditoria Interna. (Ver apartado 2.1).
- b) Elaborar, someter a la aprobación del Concejo Municipal, publicar e implementar un Reglamento que norme la gestión de los recursos de partidas específicas, de manera que ese reglamento contemple como mínimo lo siguiente:
 - ✓ Unidades, funcionarios municipales participantes y responsabilidades en el proceso de gestión de partidas específicas, entre ellas la obligación de mantener un registro completo y actualizado sobre el avance en la ejecución de los recursos de partidas específicas.
 - ✓ Participación de la Administración en el proceso de formulación y selección de los proyectos, a través de la elaboración y documentación de análisis internos de viabilidad técnica, legal y económica de los proyectos de partidas



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

específicas, previo a la remisión de los perfiles a la Dirección General de Presupuesto Nacional.

- ✓ Proceso a seguir para realizar variación de destino a los proyectos de partidas específicas, conforme a lo establecido en la Ley Nro. 7755.
- ✓ Actividades de control que deben seguir las organizaciones comunales beneficiarias para la recepción, resguardo y buen uso de los materiales entregados.
- ✓ Labores de seguimiento por parte de la Municipalidad, posterior a la finalización de las iniciativas que han sido financiadas con recursos de partidas específicas.
- ✓ Proceso a seguir para el uso de saldos de partidas específicas ejecutadas.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía Municipal deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 30 de setiembre de 2020, un oficio haciendo constar que se elaboró y se remitió la propuesta del citado reglamento al Concejo Municipal. Dos meses posteriores a la aprobación de dicho reglamento por parte del Concejo Municipal, remitir un oficio haciendo constar el número del Diario Oficial La Gaceta donde consta la publicación del reglamento y dos meses posteriores a la publicación en el Diario Oficial La Gaceta, un oficio haciendo constar la implementación del reglamento. (Ver apartado 2.2, 2.4 y 2.5).

- c) Ordenar y dar seguimiento para que todos los archivos documentales que sirven de soporte de la gestión y ejecución de los recursos de partidas específicas se conserven ordenadamente y de acuerdo a la normativa aplicable. Para dar por acreditado el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía Municipal deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar al 31 de agosto de 2020, un oficio haciendo constar qué acciones se implementaron para esta recomendación. (Ver apartado 2.3).
- d) Definir e implementar acciones para ejecutar los recursos acumulados correspondientes a partidas específicas sin ejecución, así como los saldos sin utilizar correspondientes a partidas ejecutadas, aprobados por la Asamblea Legislativa para el periodo 2019 y anteriores. Dichas acciones deberán considerarse como mínimo: funcionarios responsables, unidades participantes, plazos para ejecutar los recursos. Para dar por acreditado el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía Municipal deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar al 3 de setiembre de 2020, un oficio haciendo constar que se definieron las acciones. Adicionalmente, se deben enviar dos informes de avance semestrales sobre la implementación de dichas acciones a partir de la definición de estas. (Ver apartado 2.6).
- e) Definir y ordenar los procedimientos administrativos, técnicos y legales correspondientes para, verificar y determinar, si la asignación y ejecución de partidas específicas a favor de comités comunales y a sociedades extranjeras, tienen respaldo en



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Cantón Ecoturístico

normativa interna y externa. Para dar por acreditado el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía Municipal deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar al 31 de agosto de 2020, un oficio haciendo constar que procedimientos se definieron para el cumplimiento de esta recomendación. (Ver apartado 2.7).

- f) Determinar mediante el departamento correspondiente el origen de la diferencia entre el saldo conciliado de la cuenta 1027 de partidas específicas al 31 de diciembre de 2019 y el saldo indicado en la liquidación presupuestaria del mismo año más los compromisos presupuestarios del año 2019 y proceder a realizar los ajustes contables y financieros correspondientes. Para dar por acreditado el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía Municipal deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar al 31 de agosto de 2020, un oficio haciendo constar las acciones realizadas para el cumplimiento de esta recomendación. (Ver apartado 2.8).
- g) Activar la comisión SEVRI de la Municipalidad de La Cruz, con objetivo de que produzca información que apoye la toma de decisiones orientada a ubicar a la institución en un nivel de riesgo aceptable y así promover, de manera razonable, el logro de los objetivos institucionales, así como adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de riesgo. Todo ello orientado a cerrar las brechas en los controles interno y el faltante de normativa interna que permita en forma razonable y oportuna, cumplir con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes, en materia de control interno y contratación administrativa. Para dar por acreditado el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía Municipal deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar al 30 de setiembre de 2020, un oficio haciendo constar las acciones realizadas para el cumplimiento de esta recomendación. (Ver apartado 2.4, 2.9 y 2.10).

4.2. AL CONCCEJO MUNICIPAL.

Resolver conforme en derecho proceda, la propuesta del reglamento presentada por la Alcaldía Municipal en atención a la recomendación 4.1.b. para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se debe remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 30 de noviembre de 2020, un acuerdo en el cual se haga constar lo resuelto por el órgano en relación con la propuesta recibida por la Alcaldía Municipal (Ver apartados 2.2, 2.4, 2.5, 2.9, 2.10 y 4.1.b).

Esperando les ayude en la toma de decisiones, se despiden cordialmente,

Lic. Yehudin G. Sancho Elizondo.
Gestor Jurídico de Auditoría Interna.

Lic. Gledys H. Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.

c. EXP-DAI-012-2020.