INFORME Nro. MLC-DAI-INF-008-2020

AUDITORIA ESPECIAL SOBRE LA GESTION DE LA MUNICIPALDIAD DE LA CRUZ GUANACASTE ANTE LA EMERCIA SANITARIA POR EL COVID-19

1. INTRODUCCION.

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.

En cumplimiento con el plan de trabajo del año 2020, lo establecido en el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno y el artículo 20 de la Ley 9848, la Auditoría Interna procedió a realizar un estudio de la gestión de la Municipalidad de La Cruz ante la emergencia sanitaria por el COVID-19.

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) Código Municipal, Ley No. 7794

c) Normas de Control Interno para el Sector Público

d) Ley No. 9848, “Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del Covid-19”.

e) Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios 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) Variaciones al Presupuesto Municipal (Versión II)

1.4. OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO.

Evaluar la gestión de la Municipalidad de La Cruz ante la emergencia sanitaria por el COVID-19.

1.5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

El análisis abarcara los procesos de gestión, atención de la emergencia, procesos de contratación, el nivel de ejecución presupuestaria y los resultados obtenidos, de conformidad con los términos de la Ley Nro. 9848, durante el período comprendido entre el 01 de marzo de 2020 y 30 de setiembre del 2020, período 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, No. R-CO-064-2014, publicada en La Gaceta N.° 184 del 25 de setiembre de 2014.

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, se efectuó mediante conferencia el día 27 de noviembre de 2020, a los funcionarios: Lic. Luis Alonso Alan Corea-Alcalde y la Sra. Socorro Díaz Chaves-Presidente del Concejo Municipal.

Asimismo, al comunicar el informe preliminar del estudio, no se realizaron observaciones y hubo conformidad con las conclusiones y recomendaciones del estudio.

1.8. GENERALIDADES ACERCA DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.

El 22 de mayo del 2020 en la Gaceta N.° 118, Alcance N.° 122 se publicó la Ley N.° 9848, "Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19", al respecto, esta ley habilita a las municipalidades para realizar ajustes en sus presupuestos a fin de dotar a las administraciones de herramientas que permitan la sostenibilidad financiera de la Municipalidad en su gestión administrativa, así como garantizar la continuidad de los servicios de; la gestión integral de residuos, el suministro de agua, el funcionamiento del cementerio y la seguridad según corresponda. Por otra parte, dispone de facilidades que la municipalidad puede otorgar a los contribuyentes en el pago de los impuestos, alquileres y tasas.

Por lo anterior, el presente informe tiene como fin dar un seguimiento a la implementación de las leyes mencionadas, con el propósito de fiscalizar el uso de los fondos públicos, promover la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas en el sector municipal.

1.9. METODOLOGIA APLICADA.

Para la obtención de la información se estableció una metodología para la atención de los temas relacionados con gestión financiera y presupuestaria institucional, así como el proceso operativo y administrativo de la municipalidad, de acuerdo con lo establecido en las leyes N.° 9848.

La estrategia de fiscalización planteada 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 de controles internos en el proceso de control y ejecución de las Partidas Específicas en la Municipalidad de La Cruz.

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

2.1. Sobre las acciones de la Municipalidad de La Cruz para la implementación de la Ley No. 9848.

2.1.1. Sobre el cumplimiento de controles interno y de aspectos jurídicos generales del Plan de Salvamento regulado en la Ley 9848.

Con la aprobación de la Ley No. 9848, "Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del Covid-19"; se autorizó a las Municipalidades para apoyar al contribuyente en el pago de los Tributos Municipales, mediante una moratoria en el pago por concepto del impuesto de patentes por actividades lucrativas, así como del impuesto por venta de bebidas con contenido alcohólico en el caso de las licencias clase B, según el artículo 4 de la Ley 9047, Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, de 25 de junio de 2012. Dicha moratoria tendrá efecto a partir del trimestre en cobro al momento de la declaratoria de estado de emergencia nacional por la pandemia de COVID-19, vía decreto ejecutivo 42227-MP-S, de 16 de marzo de 2020. Dicha moratoria será por un máximo hasta de tres trimestres.

En cumplimiento de lo antes citado, en la Municipalidad de La Cruz, mediante el acuerdo nro. 2-11C de la sesión ordinaria nro. 21-2020, se aprobó: "El Plan de Salvamento para apoyar al Contribuyente local ante la emergencia nacional por la pandemia COVID-19, de conformidad con la LEY PARA APOYAR AL CONTRIBUYENTE LOCAL Y REFORZAR LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES, ANTE LA EMERGENCIA NACIONAL POR LA PANDEMIA DE COVID-19, N°9848, presentada por el señor Lic. Luis Alonso Alán Corea, Alcalde Municipal de La Cruz, Guanacaste, para que proceda a su respectiva ejecución en forma inmediata, aprobando así el dictamen de la Comisión de Asuntos Jurídicos Municipal de La Cruz."

En la Municipalidad de La Cruz, el Plan de Salvamento para apoyar al Contribuyente Local ante la emergencia Nacional por la Pandemia de Covid-19, se promulga con fecha 12 de junio del 2020, mediante el acuerdo 2-11C, de la Sesión Ordinaria #21-2020. Si se considera que la fecha de eficacia de la Ley 9848 es el día 22 de mayo del 2020, el Plan en cuestión fue desarrollado fuera del plazo establecido.

Ese acuerdo, necesariamente tenía que sustentarse en un análisis técnico financiero del presupuesto, aportado por la administración municipal, para asegurar que no se pone en riesgo la operación del municipio ni la prestación de servicios, sin embargo, en el caso que nos ocupa no se realizó dicho estudio.

Ese plan, tiene como objetivo general, contrarrestar el efecto que pueda generar la pandemia en la economía del cantón de La Cruz. El mismo contempla la moratoria por concepto de licencias comerciales, tasas y precios públicos, arrendamiento de locales,

arreglos de pago y sobre la suspensión de licencias comerciales. Este plan presenta algunas deficiencias de estructura y de fondo, a saber:

a) Carece de un articulado que permita una mejor lectura e interpretación de su contenido.

b) No presenta con claridad estructural, el beneficio otorgado, los requisitos necesarios para optar por el mismo y la sanción por incumplimiento.

c) El plan no indica el plazo o tiempo que se aplicará ni la normativa interna que estaría modificando en forma temporal.

Para la adecuada ejecución y control del Plan de Salvamento, es necesario contar con instrumentos o herramientas que permitan dar un seguimiento y monitoreo de las actividades y los proceso involucrados. Esto es una carencia en la Municipalidad de La Cruz, ya que, el control de contribuyentes que se acogieron a la moratoria establecida en el Plan de Salvamento y en el Ley 9848, es llevado por el departamento de Gestión Tributaria, en una tabla de Excel. Si bien, es cierto, la herramienta del Excel, es muy útil y práctica, presenta desventajas como: baja seguridad, no genera información en tiempo real, cierres inesperados del programa ocasionando perdida de datos o archivos permanente, poco control y conocimiento o acceso a la información a otras áreas que requieren de información sensible.

Aunado a lo indicado en el párrafo anterior, se diseñó el "Formulario Solicitud de Moratoria por Concepto de: Impuestos Municipales, Servicios Municipales y Canones". Si bien, este formulario permitirá un mejor control de los contribuyentes que soliciten acogerse a lo dispuesto en la Ley No. 9848, el mismo presenta algunas deficiencias de control interno, a saber:

a) No cuenta con número de serie o de consecutivo.

b) No se encuentra debidamente codificado.

c) No se observó resolución administrativa o documento alguno sobre la aprobación administrativa para la utilización del formulario.

El artículo nro. 15, Ley No. 9848, "Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del Covid-19", establece lo siguiente:

" (…)

Estos acuerdos necesariamente tendrán que sustentarse en un análisis técnico financiero del presupuesto, aportado por la administración municipal, para asegurar que no se pone en riesgo la operación del municipio ni la prestación de servicios."

La misma Ley No. 9848, "Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del Covid-19", en el artículo nro. 18 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 18- Divulgación. Para lograr la mayor recaudación posible, las municipalidades que se acojan a la presente ley deberán realizar una adecuada campaña de divulgación, de tal forma que los contribuyentes pasivos se enteren de los alcances y los procedimientos de estos beneficios."

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.

2.1.2. Sobre el cumplimiento de los aspectos jurídicos de la Moratoria por concepto de patentes o licencias municipales del Plan de Salvamento de la Ley 9848.

Propiamente en el plano regulatorio de la Ley No.9848, el artículo nro.12 señala que los licenciatarios que deseen solicitar el beneficio de moratoria por concepto de patentes o licencias municipales deberán aportar los siguientes documentos:

a) Declaración jurada, cuyo formulario será facilitado por la administración tributaria municipal.

b) Certificación de contador público autorizado para demostrar la disminución de sus ingresos.

c) Orden sanitaria de cierre emitida por el Ministerio de Salud, producto de la emergencia.

d) Declaraciones del impuesto al valor agregado de los últimos tres meses.

A pesar de lo anterior y de ser una Regulación con finalidad tributaria municipal se excluyen del "Plan de Salvamento para apoyar al Contribuyente local ante la emergencia nacional por la pandemia COVID-19", los requisitos "b" y "d" anteriormente transcritos, sin que se evidencie justificación ni norma que autorice las actuaciones señaladas.

Siendo que la moratoria es la dispensa suspensiva y temporal del pago de un tributo existente (ya ha nacido el hecho generador) por disposición expresa del legislador (principio de reserva de ley), mismo que debió, como efecto de eficacia jurídica; especificar las condiciones y requisitos para su otorgamiento, los tributos o figuras de naturaleza tributaria que corresponden, si es total o parcial, el plazo de duración y los requisitos atinentes, por consiguiente, no se pueden suprimir requisitos. Lo anterior con base en el artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, 11, 59, 124 de la Ley General de la Administración Pública, 121 inciso 13), 140 inciso 3) de la Constitución Política.

2.1.3. Sobre el efecto retroactivo de la Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19. Ley N° 9848.

Esta Corporación Municipal, al desarrollar el Plan de Salvamento, considera que la fecha de eficacia de la Ley No. 9848, es el día 22 de mayo del 2020, fecha en que se publica en La Gaceta la norma citada. Sin embargo, conforme se gula en la Ley de cita, el artículo 12, 13, 14; el efecto se torna retroactivo al trimestre en cobro al momento de la declaratoria de estado de emergencia nacional por la pandemia de COVID-19, vía decreto ejecutivo 42227-MP-S, el 16 de marzo de 2020. Por tanto, el beneficio de la de las moratorias y beneficios tributarios señalados; se retrotrae al I Trimestre del año 2020 y no como por error se consigna, al II trimestre del año en curso.

El aspecto se identifica en los siguientes apartados del Plan de Salvamento:

a. Moratoria por concepto de patentes o licencias municipales,

b. Moratoria por concepto de tasa, precios públicos, canon de concesiones, impuestos municipales,

c. Reducción de arrendamientos de locales municipales.

Como fundamento de lo anterior se trae a colación lo que la Ley No. 9848 establece:

"ARTÍCULO 12- Moratoria por concepto de patentes o licencias municipales. (…) Dicha moratoria tendrá efecto a partir del trimestre en cobro al momento de la declaratoria de estado de emergencia nacional por la pandemia de COVID-19, vía decreto ejecutivo 42227-MP-S, de 16 de marzo de 2020. (…)"

"ARTÍCULO 13- Moratoria municipal por concepto de tasas, precios públicos y servicios municipales. Se autoriza a las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país para que otorguen a los contribuyentes una moratoria en el pago por concepto de tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos municipales y cánones por concesión**, la cual tendrá efecto a partir del período en cobro al momento de la declaratoria de estado de emergencia nacional por la pandemia**

de COVID-19, vía decreto ejecutivo 42227-MP-S, de 16 de marzo de 2020. (…)" *Resaltado no pertenece al original*.

"ARTÍCULO 14- Reducción de tarifas arrendamientos municipales. Se autoriza a todas las municipalidades del país que posean o administren mercados municipales, amparados en la Ley 2428, Ley sobre el Arrendamiento de Locales Municipales, de 14 de setiembre de 1959, para que modifiquen el plazo de cinco años, dispuesto en su artículo 2, por una única vez y hacer una rebaja hasta de un cincuenta por ciento (50%) en los montos cobrados por concepto de arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, a partir de la firma de esta ley y hasta diciembre de 2020, **cuando se demuestre una disminución significativa de las ventas a partir de la declaratoria de emergencia según el decreto 42248-MTSS,** mediante el cual se declaró el estado de emergencia en todo el territorio de la República debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19." *Resaltado no pertenece al original*.

2.1.4. Sobre la reforma al artículo 88 del Código Municipal sobre la posibilidad material de autorizar la suspensión temporal de licencias.

El "Plan de Salvamento para apoyar al Contribuyente Local ante la emergencia Nacional por la Pandemia de Covid-19", promulgado por la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, integra de manera textual la reforma al artículo 88 del Código Municipal – respecto a la suspensión temporal de licencias comerciales – pero se agrega un párrafo final que señala:

> "…En caso de aprobar una solicitud de suspensión de licencia, con fundamento en la emergencia nacional decretada por la pandemia del COVID-19 en Decreto Ejecutivo 42227-MP-S, esta tendrá efecto retroactivo al II trimestre siempre y cuando pueda demostrar el cierre del negocio con una orden sanitaria en el periodo solicitado …"

Según se desprenden de la relación entre los artículos 34, 39 y 129 de la Constitución Política, se denota la existencia del principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de la persona administrada, empero no se dispone en el bloque de legalidad (artículo 11 de la LGAP y 11 de la CP) como principio una aplicación de oficio, obligatoria y retroactiva de la Ley más favorable.

Por tanto, el criterio integrado al Plan de Salvamento y anteriormente transcrito representa un riesgo legal al Sistema de Control Interno, ya que se debió regular que las aplicaciones retroactivas de los beneficios señalados se solicitaran a instancia de parte.

Aunado a lo anterior se reitera la malpraxis de señalar que el efecto retroactivo del Plan de Salvamento y de la Ley 9848 trasciende al I trimestre del 2020 y no al II trimestre como lo cita la regulación estudiada.

2.2. Sobre la modificación temporal (2020-2021) respecto a trasferencias y giros legales.

La Ley para Apoyar al Contribuyente Local y Reforzar la Gestión Financiera de las Municipalidades, Ante la Emergencia del Covid-19; ley publicada en el Alcance 122 de la Gaceta 118 del 22 de mayo del 2020, No. 9848, realizo las siguientes reformas temporales:

Tabla Nro. 1

Detalle de la modificación temporal a transferencias y giros legales

Para los ejercicios 2020 y 2021

Fundamento legal	Antes de la reforma	Reformado
Artículo 13 Ley 7509 Fuente: Art. 2 Ley 21922	Giro al Órgano de Normalización Técnica del 1%	Giro a la al Órgano de Normalización Técnica del 0.5%
Artículo 30 Ley 7509 Fuente: Art. 3 Ley 21922	Giro al Registro Nacional del 3%	Giro al Registro Nacional del 1.5%
Artículo 3 Ley 7509 Fuente: Art. 4 Ley 21922	Destinar hasta un 10% del Impuesto de Bienes Inmuebles a gastos Administrativos.	Destinar hasta un 40% del Impuesto de Bienes Inmuebles a gastos Administrativos. **No podrán crearse plazas.**
Artículo 12 del Código Municipal. Fuente: Art. 5 Ley 21922	Destinar hasta un 40% de los ingresos ordinarios a atender gastos generales.	Destinar hasta un 50% de los ingresos ordinarios a atender gastos generales. **No podrán crearse plazas.**
Fuente: Art. 6 Ley 21922	Condiciones específicas de cada deuda bancaria contraída por Cada Municipalidad.	Posibilidad de adecuar Extensión de plazo, disminución de tasa de interés, cualquier medida de flexibilización entre las partes.

Fuente: Art. 7 Ley 21992	Uso de superávit libre y específico en condiciones restrictivas. Presupuestos 2019 y 2020	Uso de superávit libre y específico en para dar continuidad a servicios y gastos corrientes. Los cambios deben presupuestarse por medio de modificación. **No podrán crearse plazas.**
Fuente: Art. 8 Ley 21992	En los servicios municipales con saldo favorable se debe destinar ese monto a usos específicos de ley	En los servicios municipales con saldo favorable se puede destinar ese monto a suplir servicios deficitarios. Los cambios deben presupuestarse por medio de modificación.

Fuente: Propia.

No se logró observar ningún documento formal que permita indicar la ruta que debe seguir la Administración Municipal en la aplicación de cada una de las reformas y dar seguimiento adecuado y razonable a las mismas gestiones que realiza, a pesar que mediante el oficio MLC-DAI-OF-070-2020, la Auditoria Interna, realizó una advertencia con objetivo facilitar a la administración activa un insumo para la toma de decisión informada, de manera específica se abordó una síntesis de la Ley para Apoyar al Contribuyente Local y Reforzar la Gestión Financiera de las Municipalidades, Ante la Emergencia del Covid-19; ley publicada en el Alcance 122 de la Gaceta 118 del 22 de mayo del 2020; norma que en lo conducente autorizan a la creación de moratorias, suspensiones, renegociaciones y readecuaciones tributarias a nivel municipal.

Como se mencionó en el apartado anterior, 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.

2.3. Sobre el comportamiento de los ingresos municipales.

Entre las principales fuentes de ingresos que percibe la Municipalidad de La Cruz se encuentra los impuestos, sobre bienes inmuebles, licencias para el ejercicio de actividades lucrativas y la venta de servicios como recolección de residuos sólidos, aseo de vías y sitios públicos, así como los alquileres de terreno en la Zona Marítimo Terrestre.

El comportamiento de los ingresos municipales durante el período comprendido entre el mes de marzo 2020 y setiembre 2020, tiene una tendencia a la baja, tal y como se observa en la siguiente tabla.

Tabla No. 1

Comportamiento del ingreso real acumulado al mes

Periodo	Monto total recaudado al mes. Año2019	Monto total recaudado al mes. Año2020	Diferencia
Marzo	417,351,858.59	399,703,980.49	-17,647,878.10
Abril	468,453,793.57	429,380,673.69	-39,073, 119.88
Mayo	507,836,717.35	488,071,794.09	-19,764,923.26
Junio	592,183,128.30	582,620,919.79	-9,562,208.51
Julio	666,653,977.79	615,149,117.42	-51,504,860.37
Agosto	689,793,428.99	701,046,628.17	11,253,199.18
Setiembre	825,078,154.62	796,038,635.99	-29,039,518.63

Fuente: Informes de Gestión Tributaria.

Como se indica en la tabla anterior, al comparar la recaudación entre los meses de marzo a setiembre de los años 2019 y 2020, se observa que hay una disminución acumulada al mes de cada línea; generándose una recaudación al mes de setiembre del año 2020 de ¢29,039,518.63 menos que al mismo mes, pero del año 2019. Si el comportamiento de la recaudación continúa mostrando esa irregularidad con tendencia a la disminución, es muy probable que para los próximos meses y período 2021, la recaudación sea mucho menor a la detallada en la tabla nro.1.

Para mitigar los efectos económicos negativos en la recaudación de los tributos en la Municipalidad de La Cruz, causados por la pandemia del Covid-19, la Administración Municipal realiza esfuerzos para:

a) Reforzar la gestión de cobros a través de campañas publicitarias que permitan mantener informado y actualizado al contribuyente sobre las fechas de vencimiento, estados de cuentas.

b) Ampliar los medios para el pago de los tributos, lo cual incluya el pago en ventanilla, transferencias bancarias, BN servicios y por conectividad.

c) Realizar un cruce de información con el Ministerio de Hacienda, a través del Convenio de Cooperación e intercambio de información, para determinar que contribuyentes no se vieron afectados sus ingresos, por efectos de la pandemia de Covid-19, para gestionar en forma más oportuna el pago de los tributos.

Si bien, esas medias son de importancia y podría coadyuvar a mejorar la recaudación y el efecto negativo que ha estado causando la pandemia del Covid-19, la Municipalidad no cuenta con un plan a corto y mediano plazo ni con el estudio técnico financiero, que permitan identificar la ruta que se debe seguir en el ayuntamiento para la ejecución de las medidas, y tampoco se evidencia que las mismas y otras, se estén aplicando en forma programada y sistemática siguiendo una agresividad suficiente para que los efectos económicos se inviertan.

Aunado a lo anterior, la ausencia de un estudio de valoración de riesgos, contribuye a que no se tenga certeza de que eventos futuros, que se puedan originar por efecto de la pandemia de Covid-19, impacten o continúen afectando en un mayor grado las finanzas del municipio, conllevando, a que la Administración Municipal, implemente medidas para contrarrestar el efecto e impactos de los eventos que no sean las más adecuadas, razonables y oportunas para mitigar los efectos negativos.

Las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, establecen lo siguiente en el apartado “3.3. Vinculación con la planificación institucional”:

> “La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.
>
> Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos.”

2.4. Uso de SICOP.

En la Municipalidad de La Cruz, a partir del 01 de mayo del 2020, la Administración ha venido realizando esfuerzos importantes para la implementación de la plataforma para compras, SICOP. Sin embargo, a la fecha de este estudio aún hay procesos y actividades de implementación pendientes para que los procesos de contratación administrativa se realicen mediante esa plataforma.

Es necesario referenciar que un sistema de compras públicas, no es solo una plataforma informática, sino que conlleva una serie adaptaciones legales y reglamentarias, y funcionales (procedimientos y actividades) y hasta de cultura organizacional, para el logro de los objetivos de esta implementación, en este sentido es necesario entender los principios del Gobierno Abierto, como pilares para la gestión del cambio que se quiere realizar.

La vinculación para la utilización del SICOP, colabora de manera indiscutible con la ejecución o puesta efectiva en marcha de los principios de transparencia y eficiencia que deben caracterizar los procesos de contratación administrativa y es un paso efectivo para la transformación y modernización de la Municipalidad en los ámbitos de Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico, y el cumplimiento de obligaciones dadas por Ley, además, generando una interpretación armónica del ordenamiento jurídico, de forma que garantice la realización del fin público a que se dirige, integrando y tomando en cuenta las normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere, resulta obligatoria la utilización de dicha plataforma, por mandato del numeral 40 de la Ley de Contratación Administrativa.

Al respecto, es importante que la municipalidad se ajuste a lo indicado en el artículo No. 10 de la ley No. 9848, así como al decreto ejecutivo No. 38830 H-MICITT del 15 de enero del 2015 sobre la creación del SICOP, para que su proceso de compras se realice de una manera más eficiente y que permita generar importantes ahorros a proveedores e instituciones, en costos y tiempo, así como fomentar la transparencia, incentivación de la participación de los oferentes y aumento de la competitividad de las empresas locales y el Estado.

Las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, establecen lo siguiente en el apartado “5.9. Tecnologías de información”:

> “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance. (…)”

2.5. Sobre el comportamiento de los gastos municipales.

En la Municipalidad de La Cruz, se carece de instrumentos técnicos y legales que permitan administrar adecuadamente los gastos que se realicen en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021 amparados a la Ley Nro. 9848.

Sobre este tema en los artículos 4 y 5 de la Ley nro. 9848 se establece lo siguiente:

> "ARTÍCULO 4- De forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito podrán sobrepasar el límite dispuesto en el artículo 3 de la Ley 7509, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 9 de mayo de 1995, y destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) a gastos administrativos del monto que les corresponde del impuesto sobre bienes inmuebles. Estos recursos también podrán ser utilizados en la prestación de servicios municipales de agua, cementerios, seguridad y gestión integral de residuos; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.
>
> ARTÍCULO 5- De forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito podrán sobrepasar el límite dispuesto en el artículo 102 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, y destinar hasta un cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración. Estos recursos también podrán ser utilizados en la prestación de servicios municipales de agua, cementerios, seguridad y gestión integral de residuos; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas."

Es claro, que las municipalidades, al amparo de la ley de cita, pueden aumentar los porcentajes de gastos administrativos originalmente autorizados en el Código Municipal, esto en forma excepcional para los ejercicios 2020 y 2021.

En las Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público, en concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con varios principios, entre los cuales se encuentra el Principio de sostenibilidad, que indica entre otras cosas que, todas las fases del proceso presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución.

De lo anterior, se desprende la necesidad de contar con políticas y procedimientos definidas que orienten con claridad a la Administración Municipal, en la aplicación razonable y oportuna de lo establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley nro. 9848.

2.6. Sobre compras realizadas por medio del Fondo de Caja Chica.

En la Municipalidad de La Cruz, por medio del Fondo de Caja Chica, desde la declararía de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, en el periodo comprendido entre el 01 de marzo y el 30 de setiembre del 2020, se han realizado 33 procesos de compras, que sumados asciende al monto de ¢2,816,651.45. A continuación se detallan los procesos:

Tabla No. 2.

Detalle de compras por el Fondo de Caja Chica.

Ítem	No. Vale	Fecha	Artículo/Servicio Adquirido	Monto ¢
1	969	11/03/2020	Compra de botellas de agua	17,990.00
2	1000	13/03/2020	Adaptar sistema de agua para camiones recolectores	300,000.00
3	1001	19/03/2020	Compra de cinta de precaución	37,400.00
4	1002	S/F	Compra de atomizadores y cloro industrial	9,000.00
5	1008	13/05/2020	Instalación de vidrio incolor protección	205,275.00
6	1072	29/04/2020	Compra de alcohol en gel y lapiceros	96,350.00
7	1090	07/05/2020	Liquidación de gastos de viaje	8,000.00
8	1091	07/05/2020	Compra de 3 termómetros	150,000.00
9	1098	11/05/2020	Compra de 29 caretas plásticas	66,700.00
10	1099	12/05/2020	Compra de materiales para instalación de lava manos	191,480.00
11	1101	12/05/2020	Compra de caretas	39,000.00
12	1112	14/05/2020	Materiales y suministros para rotular terminal	61,190.00
13	1113	14/05/2020	Compra de rollos de cintas de precaución	52,500.00
14	1124	15/05/2020	Copias de llaves	10,000.00
15	1130	22/05/2020	Fumigación Plantel Municipal	130,000.00
16	1140	25/05/2020	Compra de guantes	9,145.00
17	1145	28/05/2020	Compra de mascarillas desechables	126,106.45
18	1152	29/05/2020	Compra de mascarillas desechables	47,500.00
19	1158	02/06/2020	Compra de mascarillas antifluidos	315,000.00
20	1171	21/05/2020	Gastos de alimentación/viatico	4,500.00

21	1185	10/06/2020	Compra de guantes	12,000.00
22	1188	11/06/2020	Compra de alcohol en gel	110,000.00
23	1213	19/05/2020	Pago de perifoneo Plan de Salvamento	240,000.00
24	1238	25/06/2020	Cambio para que puerta de acceso abra en ambas direcciones	125,000.00
25	1244	29/06/2020	Fumigación	110,000.00
26	1248	S/F	Compra Mampara para escritorio de vidrio	68,560.00
27	1259	08/07/2020	Compra de guantes	5,000.00
28	1262	10/07/2020	Compra de alfombra	65,000.00
29	1304	24/07/2020	Compra de plataforma Zoom	8,690.00
30	1324	05/08/2020	Compra de materiales para instalación de lava manos	1,480.00
31	1326	06/08/2020	Compra de materiales para instalación de lava manos	10,305.00
32	1339	13/08/2020	Compra de alcohol liquido	16,000.00
33	1373	27/08/2020	Compra de accesorios para instalación de lava manos	167,480.00
Total				**2,816,651.45**

Fuente: Oficio MLC-TES-OF-002-2020.

Como se logra observar en la Tabla No.2, en el período comprendido entre el 01 de marzo y el 30 de setiembre del 2020, se realizaron varias compras de mascarillas, guantes, materiales para instalación de lavamanos, alcohol y caretas. Si bien en cierto, esos artículos son para atender necesidades que surgen por la emergencia sanitaria, el que se realicen varias compras de los mismos en pocos días de diferencia, es un indicio de la falta de planificación y proyección de los requerimientos para la atención de la emergencia.

Aunado a ello, la carencia de instrumentos para la custodia y administración de artículos, como los tres termómetros adquiridos mediante el vale nro.1091, dejan al descubierto que en la Municipalidad de La Cruz hay serias debilidades en los controles internos, que permitan mitigar la probabilidad de riesgo de pérdidas o uso indebido que se generan sobre ese tipo de compras.

El Reglamento para el Funcionamiento de Fondos de Caja Chica de la Municipalidad de La Cruz, define en el artículo nro.1, entre otros, los siguientes conceptos:

> "b. Caja Chica: Fondo autorizado por el Concejo Municipal, para la adquisición de bienes y/o servicios catalogados como gastos menores, indispensables o urgentes.
>
> c. Caso fortuito: Se entiende por caso fortuito aquella acción del ser humano que no puede preverse, ni puede resistirse.
>
> d. Fuerza mayor: Es aquel evento de la naturaleza, que pudiendo preverse no puede resistirse.
>
> 1. Gastos menores o Compras menores: Es la adquisición de bienes y servicios de menor cuantía, que no superen los límites preestablecidos para los valores de caja chica y cuya necesidad sea urgente y requiere atención inmediata. Además, entre los denominados Gastos Menores se consideran los gastos por viáticos y transportes."

El artículo 10 de la ley nro. 9848, se establece entre otras cosas que, "las contrataciones de urgencia que deban realizar las municipalidades o los concejos municipales de distrito se regirán por lo dispuesto en el decreto 42227-MP-S."

Por su parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 13 define la fragmentación de la siguiente forma:

> "Artículo 13.-Fragmentación. La Administración no podrá fraccionar sus operaciones respecto a necesidades previsibles con el propósito de evadir el procedimiento de contratación que corresponde. Todas aquellas contrataciones que pudieran reportar economías de escala deberán efectuarse en forma centralizada, para lo cual deberá existir la planificación de compras respectiva, si así resulta más conveniente para el interés público.
>
> La fragmentación se reputa ilícita cuando, contándose en un mismo momento dentro del presupuesto ordinario con los recursos necesarios y habiéndose planificado las necesidades administrativas concretas, se realiza más de una contratación para el mismo objeto, con los efectos de evadir un procedimiento más complejo.
>
> La Administración deberá planificar anualmente sus compras y fijar fechas límites para que las unidades usuarias realicen los pedidos de los bienes y servicios que requieren con la debida antelación, a fin de poder agrupar los objetos de las compras. Fuera de esas fechas no se podrán atender pedidos que no sean calificados de necesidades urgentes o imprevistas.
>
> Las adquisiciones deberán agruparse por líneas de artículos dependientes entre sí.
>
> No se considerará fragmentación:

a. La adquisición de bienes y servicios que sean para uso o consumo urgente, siempre que existan razones fundadas para admitir que no hubo imprevisión por parte de la Administración.

b. La adquisición de bienes y servicios distintos entre sí a pesar de que estos estén incluidos dentro del mismo gasto-objeto.

c. La promoción de procedimientos independientes para el desarrollo de un determinado proyecto, siempre y cuando exista una justificación técnica que acredite la integralidad de éste.

d. Los casos en que a pesar de que se conoce la necesidad integral, se promueven varios concursos para el mismo objeto, originado en la falta de disponibilidad presupuestaria al momento en que se emitió la decisión inicial en cada uno de los procedimientos.

e. La adquisición de bienes y servicios para atender programas; proyectos o servicios regionalizados o especiales. Quedan excluidos de la aplicación de este inciso los productos de uso común y continuo."

Así las cosas, al realizar compras por medio del Fondo de Caja Chica, es necesario que se considere la normativa especial y conexa que regulan los procesos de compras públicas en el contexto de la pandemia del COVID-19.

2.7. Sobre las compras realizadas por medio de la Proveeduría Municipal.

Para el estudio relacionado con los procedimientos de contratación administrativa dentro del contexto de la emergencia del Covid-19, se desarrolló exclusivamente un proceso de contratación directa, el 2020CD-000024-01.

El resultado del análisis concluyó que el 20% de las variables examinadas fueron incumplidas o inatinentes, las mismas se detallan a continuación:

2.7.1. Sobre generalidades.

De manera específica el criterio de incumplimiento asociado al tema de generalidades es la inexistencia expediente electrónico, encabezado por la decisión inicial y en el cual se ha de incorporar constancia de todas las actuaciones que se realicen. (Art. 135 RLCA)

La causa asociada al incumplimiento identificado responde a la ausencia de aplicación de los sistemas electrónicos de contratación administrativas (SICOP) dentro de la Municipalidad de La Cruz, sistema que entró en vigencia desde el 10 de julio del 2018.

Se expone como efecto un riesgo asociado al sistema de control interno de potencial incumplimiento al bloque de legalidad y al principio de publicidad de las contrataciones públicas.

2.7.2. Sobre el cartel de contratación.

En el cartel de la contratación en estudio se identifica que el objeto licitatorio fue descrito de manera genérica como "15 dispensadores de alcohol en gel y 72 galones de alcohol en gel"; ante esta evidencia se identifica el incumplimiento del criterio sobre la descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios objeto del procedimiento, incluidas especificaciones técnicas que podrán acompañarse de planos, diseños e instrucciones correspondientes. Las especificaciones técnicas se establecerán prioritariamente en términos de desempeño y funcionalidad, conforme al artículo 52.g del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa.

Además, no se individualiza en el objeto licitatorio, las dimensiones idóneas o características funcionales de los dispensadores y por parte del alcohol en gel, no se visualiza que se solicite una graduación alcohólica idónea para desinfección.

La causa asociada al incumplimiento identificado responde a la ausencia de especificaciones técnicas dentro del objeto licitatorio correspondiente y genera un riesgo asociado al sistema de control interno de potencial incumplimiento al bloque de legalidad y al principio de eficiencia y eficacia de las contrataciones públicas.

En otro orden de ideas -dentro del cartel - no se identifican multas por defectos en la ejecución del contrato, conforme lo regula el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, si bien es cierto en el apartado "IV.4" del Cartel en estudio se hace remisión –en lo omitido por el cuerpo cartelario- a la normativa de Contratación Pública, para efectos de aplicar la norma resulta necesario especificar las condiciones de incumplimiento y los porcentajes económicos sancionatorios en caso de ejecución defectuosa del objeto licitatorio. Esta situación vulnera las posibilidades reales de la administración para ejercer su potestad sancionatoria ante potenciales incumplimientos de los adjudicatarios y produce un riesgo innecesario dentro del Sistema de Control Interno.

2.7.3. Sobre los componentes legales de la oferta adjudicada.

En la oferta adjudicada, se da el cumplimiento de la aplicación de estudios técnicos al objeto licitatorio, pero sin la existencia de criterios o especificaciones técnicas dentro del cartel licitatorio.

Tampoco se identifica dentro de los documentos del expediente, el estudio legal de la oferta, **situaciones que nacen a la realidad jurídica por omisión directa y que vulneran** el sistema de control interno generando un riesgo asociado.

Así mismo, el acto final de adjudicación no se comunicó por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), conforme lo regula el artículo 88 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. Es de aclarar que el sistema citado entró en vigencia desde el 10 de julio del 2018.

Lo anterior expone como efecto un riesgo asociado al sistema de control interno del potencial incumplimiento al bloque de legalidad y al principio de publicidad de las contrataciones públicas.

2.7.4. Sobre los componentes legales de la orden de compra y recepción del objeto licitatorio.

Las principales deficiencias identificadas se dan en la recepción del objeto licitatorio. No se identifica acta de recepción de los bienes adjudicados -acta levantada por la persona funcionaria competente conforme al artículo 30 del Reglamento de Adquisiciones de Bienes y Servicio de La Municipalidad de La Cruz-, además se observó que la entrega final del objeto licitatorio; que correspondía a 15 dispensadores de alcohol y 72 galones de alcohol; se dio únicamente por 62 galones y 8 dispensadores. Si bien, existe un correo que señala la existencia de posibles eximentes de responsabilidad del adjudicado, no existe informe o comunicación formal que explique las razones del incumplimiento en el objeto contractual por parte del adjudicado.

Aunado a lo anterior y como efecto lógico de lo descrito, se adolece de recepción del objeto licitatorio firmada por el representante de la Administración y por representante del adjudicado, conforme lo regula el artículo 31 Reglamento de Adquisiciones de Bienes y Servicio de La Municipalidad de La Cruz.

Es de notar, que existe un correo electrónico que solicita la anulación de la orden de compra nro. 1081 del 17/03/2020, pero en la comunicación señalada solo se habla del incumplimiento de los galones de alcohol omitiendo el tema de los dispensadores.

Siguiendo el tema de los dispensadores, el adjudicatario entregó 6 dispensadores con capacidad de 900 ml y 2 jaboneras con capacidad de 800 ml, ambos bienes con el mismo precio unitario pero diferentes características, pero la ausencia de criterios de calificación en el cartel licitatorio imposibilita determinar si el cambio de características afecta el cumplimiento del fin público por parte de la compra realizada.

Todo lo anterior desemboca en la existencia de un riesgo contra el sistema de control interno y una posible violación al bloque de legalidad y los principios de eficiencia y eficacia de las compras públicas.

2.8. Sobre la recepción y entrega de víveres y suministros de limpieza.

2.8.1. Recepción de víveres y suministros de limpieza.

En la Municipalidad de La Cruz, en un primer momento los diarios de víveres y kit de limpieza fueron adquiridos por medio de crédito en el establecimiento Súper Max Dieciocho S.A., de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla No. 3.

Detalle de solicitudes y aprobaciones de crédito
por concepto de emergencia ante la CNE
por la emergencia del COVID-19

Solicitud	Aprobaciones	Monto	Nro. beneficiarios
CME LA CRUZ 510-001-2020. Fecha: 11-4-2020.	UGO-NAC-0229-2020. Fecha: 23-4-2020	2,500,000.00	28 familias
CME LA CRUZ 510-002-2020. Fecha: 15-4-2020.	UGO-NAC-0107-2020. Fecha: 16-4-2020	2,500,000.00	26 familias
CME LA CRUZ 510-003-2020. Fecha: 16-4-2020.	UGO-NAC-0230-2020 Fecha: 23-4-2020	2,500,000.00	26 familias
CME LA CRUZ 510-004-2020. Fecha: 23-4-2020.	UGO-NAC-0231-2020 Fecha: 23-4-2020	2,500,000.00	26 familias
CME LA CRUZ 510-005-2020. Fecha: 21-4-2020.	UGO-NAC-0232-2020 Fecha**:** 23-4-2020	2,500,000.00	26 familias
CME LA CRUZ 510-006-2020. Fecha**:** 21-4-2020.	UGO-NAC-0233-2020 Fecha: 23-4-2020	2,500,000.00	26 familias
CME LA CRUZ 510-007-2020. Fecha**:** 22-4-2020.	UGO-NAC-0234-2020 Fecha: 23-4-2020	2,500,000.00	26 familias

Fuente: Expediente 008 Auditoria especial de la Municipalidad de La Cruz ante la emergencia sanitaria por el COVID-19.

Como se logra apreciar en la tabla nro.3, el número total de familias beneficiadas fue de 184. Sin embargo, no se logra evidenciar, en la documentación facilitada a la Auditoria Interna, si los víveres y kit de limpieza, fueron efectivamente recibidos en la Municipalidad de La Cruz, para posteriormente ser entregados a las familias con necesidad.

Posteriormente, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), inició la entrega de víveres ya empacados, esto a partir del 29 de abril de 2020. A continuación, se detallan las entregas:

Tabla No. 4.

Detalle de entregas de víveres de la CNE

Fecha de entrega	**Cantidad de diarios**
29/04/2020	200
03/05/2020	159
05/05/2020	120
08/05/2020	300
12/05/2020	500
21/05/2020	500
27/05/2020	550
03/06/2020	625
10/06/2020	625
27/06/2020	446
08/07/2020	500
29/08/2020	75
Total	4,600

Fuente: Expediente 008 Auditoria especial de la Municipalidad de La Cruz ante la emergencia sanitaria por el COVID-19.

Como se observa en la tabla nro.4, la Comisión Nacional de Emergencias entregó a la Municipalidad de La Cruz, un total de 4,600 bultos de víveres empacados, de los cuales, únicamente se observó algún documento de respaldo que fueron recibidos en el ayuntamiento, sobre la cantidad de 2,925 bultos.

De los restantes 1,675 bultos, manifiesto la Coordinadora de Gestión Social, que no se cuenta con documento de respaldo debido a que la CNE no brindó documento de entrega. Al respecto se consultó al enlace local de la CNE, sin embargo, al cierre de este estudio no recibió respuesta de lo consultado.

Al respecto las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen en el 4.4 lo siguiente: "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas (…)".

Aunado a ello, la misma norma establece que, "el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda."

Lo citado de la norma supra, no se está aplicando razonablemente en la Municipalidad de La Cruz, específicamente en el manejo de las entregas de bultos de víveres y kit de limpieza suministrados por la CNE.

2.8.2. Entrega de víveres y suministros de limpieza.

Para entregar los bultos de víveres y kit de limpieza se confeccionaron lista de beneficiarios, en las cuales, las personas firmaban cuando se les hizo entrega de los víveres y suministros, sin embargo, con el aumento de contagios del COVID-19, no se siguió solicitando la firma de recibido a los beneficiarios, únicamente se indicaba que se había entregado.

También, se debe indicar que esas listas presentan algunas debilidades de control a saber:

a. No cuentan con un número de consecutivo.

b. Carecen de la firma del funcionario encargado de la entrega.

c. Algunas carecen de la fecha de entrega.

d. No todas las listas indican que se entregó (víveres o kit de limpieza) a los beneficiarios.

e. No indica el dato o referencia del documento que respalda la salida del inventario.

f. Las listas utilizadas para para la entrega de víveres o kit de limpieza, presentan diseños y datos distintos, o sea, no son listas uniformes en información.

Aunado a lo anterior, el control de salidas de diarios del Auditorio Municipal presenta serias debilidades de control e información, a saber:

a. No cuentan con un número de consecutivo.

b. Carecen de la firma del funcionario encargado de la entrega.

c. No se indica el dato de que documento de entrada a inventario respalda la salida, como valuación del inventario por ser algunos de los productos entregados perecederos, para lo cual, se debió de aplicar el método PEPS.

d. El control utilizado no es un formulario oficial debidamente aprobado y autorizado.

e. En muchos de los casos la persona o funcionario que retiro del auditorio, no firmo la salida.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, indican que, "el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos (…)."

La misma norma de cita, menciona que, "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, (…)"

Las debilidades expuestas en este apartado en el manejo y control del inventario de víveres y kit de limpieza administrados por el Comité Municipal de emergencia, evidencian serios problemas de control interno que aumentan la probabilidad de riesgo por pérdidas, obsolescencia y uso indebido.

2.9. Sobre la documentación y respaldo de la gestión del Comité Municipal de Emergencias durante la pandemia del Covid-19

Para el período comprendido del 16 de marzo del 2020 al 30 de abril del 2020, no se logró observar cuales fueron los criterios de selección para personas beneficiadas, actas de respaldo de actuaciones y evidencias de entregas de ayudas sociales asociadas con la operatividad de la Comisión Municipal de Emergencias. Esto debido a que la Alcaldía Municipal no recibió de la anterior Administración expediente o documentos relacionados con este tema.

Lo anterior en potencial detrimento de los establecido en las Normas de control interno para el Sector Público; norma que señala:

> "4.4. Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información:
>
> El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, (…)."
>
> "4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional:
>
> El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda."

El no contar con los instrumentos y documentación los criterios de selección para personas beneficiadas, actas de respaldo de actuaciones y evidencias de entregas de ayudas sociales asociadas con la operatividad de la Comisión Municipal de Emergencias, genera que las acciones de la Comisión Municipal de Emergencias, carezca de evidencia documental de sus gestiones operativas y administrativas, que garantice la trasparencia

y objetividad de sus gestiones orientadas al fin público y como efecto colateral el incumplimiento al bloque de legalidad operativa y un debilitamiento al Sistema de Control Interno.

3. CONCLUSIONES.

Como se evidencia en la sección 2. Resultados del Estudio, de este informe, en la Municipalidad de La Cruz hay serias debilidades en los controles internos que no permiten una adecuada ejecución y control del Plan de Salvamento, esto debido a que no se cuenta con instrumentos o herramientas que permitan dar un seguimiento y monitoreo de las actividades y los proceso involucrados. Estas debilidades generan consigo: baja seguridad y confiabilidad de la información, probabilidad de perdida de datos o archivos permanentes, poco control y conocimiento o acceso a la información a otras áreas que requieren de información sensible.

A lo anterior, contribuye el hecho que en la Municipalidad de La Cruz, tampoco cuente con ningún documento formal (no cuente con un compendio o respaldo documental que cumpla con los criterios de control interno) que permita indicar la ruta que debe seguir la Administración Municipal en la aplicación de cada una de las reformas, así como de seguimiento adecuado y razonable que se debe de realizar a las gestiones que realiza el ayuntamiento para la aplicación de la Ley para Apoyar al Contribuyente Local y Reforzar la Gestión Financiera de las Municipalidades, Ante la Emergencia del Covid-19; ley publicada en el Alcance 122 de la Gaceta 118 del 22 de mayo del 2020; norma que en lo conducente autoriza a la creación de moratorias, suspensiones, renegociaciones y readecuaciones tributarias a nivel municipal. Esto ha favorecido a que se comentan errores en su aplicación como: suprimir requisitos establecidos en la ley nro. 9848, no se aplica razonable y oportunamente lo establecido en los artículos 4 y 5 de la misma norma.

Por otro lado, en materia tributaria y financiera, las medidas adoptadas en la Municipalidad, carecen de planificación a corto y mediano plazo, así como del estudio técnico financiero, que permitan identificar la ruta que se debe seguir en el ayuntamiento para la ejecución de las medidas, en forma programada y sistemática, siguiendo una agresividad suficiente para que los efectos económicos de disminución de ingresos se inviertan.

Aunado a lo anterior, la ausencia de un estudio de valoración de riesgos que permita identificar los posibles eventos futuros que se puedan originar como consecuencia de la pandemia de Covid-19, así como, sus efectos e impactos, limita el accionar de la Administración Municipal para implementar medidas de mitigación adecuadas, razonables y oportunas.

De lo anterior, se desprende que en la Municipalidad de La Cruz hay serias debilidades en los controles internos, relacionados a los procesos y actividades de ejecución de la Ley Nro. 9848 y de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, que

deben de ser atendidos por las autoridades competentes de manera oportuna, para que, con ello se garantice la administración y ejecución de los recursos públicos de manera transparente, igualitaria, eficiente y razonable.

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 Nº 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.

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) De acuerdo con el seguimiento realizado de la implementación de la Ley 9848, se le recomienda realizar un monitoreo continuo de la evolución de los distintos ingresos con los que cuenta el gobierno local, con el propósito de determinar desviaciones en los mismos según lo programado y que les permita implementar estrategias de contención de aplicación a corto, mediano y largo plazo en caso de existir algún déficit. Lo anterior, con el fin de que la institución pueda mantener la continuidad de los servicios a los ciudadanos que habitan en el cantón. Por dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia de la Unidad de Auditoria Interna copia de la herramienta de monitoreo que se implementará para el año 2021 y 2022; a más tardar el próximo 18 de diciembre de 2020.

b) Por otra parte, en relación con los gastos, dado el impacto que está ocasionando la emergencia sanitaria en la recaudación de ingresos en todos los niveles del sector público, se recomienda realizar un análisis de los mismos para priorizar de manera eficiente su ejecución y que estos se ajusten a los ingresos reales, lo cual permita al

gobierno local prestar sus servicios con la menor afectación posible, así como llevar a cabo proyectos indispensables para el desarrollo del cantón y por ende de sus habitantes, sin comprometer su capacidad financiera a futuro. Por dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia de la Unidad de Auditoria Interna copia del análisis y del plan con las medidas de priorización de gastos para los ejercicios económicos 2021 y 2022; eso a más tardar el próximo 18 de diciembre de 2020.

c) En el tema de valoración de riesgos, se recomienda identificar los posibles eventos futuros que se puedan originar como consecuencia de la pandemia de Covid-19, así como, sus efectos e impactos, para que la Administración Municipal implemente medidas de mitigación adecuadas, razonables y oportunas. Por dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia de la Unidad de Auditoria Interna copia de estudio de valoración de riesgos a más tardar el próximo 18 de diciembre de 2020.

d) Sobre el tema de debilidades en los controles internos, relacionados a los procesos y actividades de ejecución de la Ley Nro. 9848 y de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, deben de ser atendidos por las autoridades competentes de manera oportuna, para que, con ello se garantice la administración y ejecución de los recursos públicos de manera transparente, igualitaria, eficiente y razonable. Por ello, se debe emitir documento con las acciones y cronograma que se seguirá para el fortalecimiento de los débiles controles indicados en el apartado 2. Resultados del Estudio, del cual, se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna a más tardar el 18 de diciembre del 2020.

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

GLEDYS HARLEY DELGADO CARDENAS (FIRMA)
Firmado digitalmente por GLEDYS HARLEY DELGADO CARDENAS (FIRMA)
Fecha: 2020.11.27 11:53:07 -06'00'

Lic. Gledys H. Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.

c. EXP-DAI-016-2020.