



**AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL PARA EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGULACIONES EN MATERIA DE CONTROL OPERATIVO, FINANCIERO, PRESUPUESTARIO Y JURÍDICO EN LA EJECUCIÓN DE LAS CONTRATACIONES, QUE GARANTICE LA SUFICIENCIA Y VALIDEZ DE LOS CONTROLES INTERNOS EN LA GESTIÓN DE LA UNIDAD TÉCNICA DE GESTIÓN VIAL.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO**

El presente informe se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Auditoría Interna, la Ley General de Control Interno Ley N°.8292, como ente de fiscalización superior para que, de manera independiente, sistemática, objetiva y asesora, valide las actividades, operaciones y gestiones de la administración y buscar oportunidades de mejora.

La presente auditoría fue realizada de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, NGASP, R-DC-64-2014, emitidas por la Contraloría General de La República y corresponde a una Auditoría de carácter especial.

Según indica las citadas Normas, la auditoría de carácter especial, se enfoca en determinar si un asunto en particular cumple con las regulaciones o mandatos identificados como criterios, contenidos en las leyes, reglamentos u otras normativas que las regulan, tales como resoluciones u otros criterios considerados como apropiados por el auditor.

Las auditorías de carácter especial se llevan a cabo para evaluar si las actividades, operaciones financieras e información, cumplen en todos los aspectos relevantes, con las regulaciones o mandatos que rigen a la entidad auditada.

En virtud de lo anterior, el Departamento de Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz, con fundamento en el resultado de la actividad de planificación para el ejercicio 2020, procedió a desarrollar la Auditoría de Carácter Especial para Evaluar el cumplimiento de las regulaciones en materia de control operativo, financiero, presupuestario y jurídico en la ejecución de las contrataciones, que garantice la suficiencia y la validez de los controles internos en la gestión de la Unidad Técnica de Gestión Vial.

### **1.2. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN**

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para el presente estudio especial, en relación con el registro de las operaciones, sobre la cual se basa el análisis de la gestión de la Unidad Técnica de Gestión Vial, durante el período comprendido durante los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y los primeros 6 meses del 2020,



es de total responsabilidad de la administración municipal de acuerdo con el artículo 10 y 16 de la Ley General de Control Interno N°.8292.

### **1.3. OBJETIVO DEL ESTUDIO**

Determinar si hay riesgos de fraude en el cumplimiento de las regulaciones en materia de control operativo, financiero, presupuestario y jurídico de los diferentes procesos operativos, contractuales y financieros, en la gestión de la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de La Cruz y verificar que los controles internos existentes garanticen la suficiencia, razonabilidad y validez de cada uno de los procesos permitiendo la mitigación y prevención del riesgo de fraude y error.

### **1.4. OBJETIVOS ESPECIFICOS**

1. Evaluar el uso de los Recursos de las Leyes N°8114, N°9329 y otros que tienen que ver con el manejo de la Red Vial Cantonal que cumplen razonablemente con la normativa legal y técnica inherente al desarrollo de las operaciones que se realizan para el manejo de dichos recursos.
2. Dar a la Administración una comprensión de la naturaleza, usos, funciones y resultados esperados en la operación de los recursos destinados para el mantenimiento de la red vial cantonal.
3. Verificar y evaluar el cumplimiento de los planes de trabajo a corto, mediano y largo plazo, su grado de cumplimiento, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.
4. Evaluar las contrataciones ejecutadas por la unidad, autorizaciones, manejo de objeciones a carteles, apelaciones, refrendo de contratos, convenios y ampliaciones.
5. Evaluar los procedimientos ejecutados en el desarrollo, fiscalización y recibo de los bienes y/o servicios contratados, realizando las pruebas técnicas y/o de laboratorio necesarias para comprobar la calidad del bien y/o servicio recibido, en el tanto se encuentren dentro del plazo técnico atenuante.
6. Evaluar la planificación, modificaciones e informes de ejecución del plan de trabajo de la unidad Técnica de Gestión Vial.



7. Verificar y revisar las existencias de herramientas y activos adquiridos con recursos de la Ley N°8114 y N°9329, en el periodo del alcance, analizando la razonabilidad de los controles de custodia y administración que se aplican.

## **1.5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO**

Fiscalizar las actividades asociadas a la gestión de la Unidad Técnica de Gestión Vial, y la implementación de un marco de control orientado a la prevención del riesgo de fraude en los procesos relacionados.

Realizar un diagnóstico de la situación actual los procesos adquisición, recepción, custodia y administración, uso y distribución; de los bienes y servicios adquiridos por medio de los diferentes procesos de contratación en la Municipalidad de La Cruz; así como, el desarrollo, fiscalización y recibo de los bienes contratados.

Efectuar la auditoria de conformidad con las Normas Generales de Auditoria para el Sector Público (NGASP), promulgadas mediante la resolución del Despacho de la Contralora General, Nro. R-DC-64-2014, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N°184 de 25 de setiembre de 2014; así como, del Procedimiento de Auditoria y sus criterios de calidad, y otra normativa conexas.

El estudio comprendió los periodos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y primeros seis meses del 2020.

Se realizó un seguimiento de las recomendaciones del último estudio realizado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz.

Comprendió a su vez, la evaluación del control interno aplicado al proceso de contratación administrativa, cumplimiento de los planes de trabajo y la eficiencia y eficacia utilizada en el uso de los recursos que maneja la Unidad Técnica de Gestión Vial.

## **1.6. METODOLOGÍA APLICADA**

Para la realización del estudio se utilizaron las técnicas y procedimientos estipulados en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable, y se utilizaron los datos emitidos por la Administración.

El estudio de auditoría se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, según lo respaldan los resultados del programa de aseguramiento y mejora de la calidad de la Unidad de Auditoría Interna.



## **1.7. GENERALIDADES DEL ESTUDIO**

La normativa jurídica y técnica que regula -en mayor medida- el aporte por parte del Gobierno Central para el mantenimiento de la Red Vial Cantonal; está contenido en las Leyes N°8114 y N°9329.

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

El propósito de esa guía es determinar las principales áreas críticas y debilidades en la gestión de los recursos provenientes de las Leyes N°8114 y N°9329, a cargo de la Municipalidad de La Cruz.

Se realizaron las pruebas de campo respectivas a fin de comprobar los asuntos determinados por la auditoría.

## **1.8. FORMULACIÓN DE CRITERIOS**

En el desarrollo de la presente auditoría, se aplicaron en lo que corresponde, las siguientes normativas como criterios de auditoría:

1. Artículo N°5, inciso b) de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N°8114.
2. Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, N°9329.
3. Ley General de Contratación Administrativa, N°7494.
4. Reglamento de la Ley General de Contratación Administrativa, N°33411.
5. Código Municipal, N°7794.
6. Ley General de Control Interno, N°8292.
7. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N°8422 y su reglamento.
8. Normas Generales de Auditoria para el Sector Público.
9. Reglamento para la Adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz.
10. Reglamento para la autorización y pago de egresos de la Municipalidad de La Cruz.



11. Reglamento de Caja para el Funcionamiento de la Fondos de Caja Chica de la Municipalidad de La Cruz.
12. Sanas o buenas prácticas de control interno.
13. Normativa de materia presupuestaria emitida por la Contraloría General de la República y de la Municipalidad de La Cruz.

#### **1.9. LIMITACIONES PARA LLEVAR A CABO EL ESTUDIO**

- ✓ Todavía no se ha establecido el SEVRI (Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional). Lo que imposibilita el análisis integral respecto a la vinculación del logro de los objetivos físicos y financieros de los planes anuales operativos, como en los planes de mediano y largo plazo.
- ✓ La Administración Activa, no tiene un proceso constante para establecer la autoevaluación anual del sistema de control interno institucional lo que incide en la calidad de los insumos a evaluar en este estudio de auditoría.

#### **1.10. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO**

La comunicación verbal de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se llevará a cabo, en coordinación con la Administración Activa.



## 2. RESULTADOS

Durante el desarrollo de los objetivos del presente servicio y de conformidad con el alcance del mismo, se obtuvieron resultados que de acuerdo con sus características se clasificaron en “Aspectos Susceptibles de Mejora”, los cuales se mencionan a continuación:

### 2.1. Evaluación del uso de los recursos de la ley N°8114 y la ley N°9329 y otros que tienen que ver con el manejo de la Red Vial Cantonal que cumplen razonablemente con la normativa legal y técnica inherente al desarrollo de las operaciones que se realizan para el manejo de dichos recursos.

#### 2.1.1. Sobre las actas de la Junta Vial.

2.1.1.1. Como parte del proceso de control, fiscalización y seguimiento del sistema de control interno institucional, se solicitaron las actas de la Junta Vial, en donde se determinó que los folios utilizados por esta Junta, no se encuentran debidamente autorizados y no son los libros oficiales, que deben ser utilizados para la transcripción de las actas de las sesiones.

2.1.1.2. Adicionalmente, la Unidad de Auditoría Interna dando seguimiento al control interno institucional, con fecha 10 de junio del 2020, según oficio MLC-DAI-OF-083-2020, realizó una advertencia dejando en evidencia que la situación, desde finales del periodo 2018 y a la fecha no ha sido solucionada.

2.1.1.3. Esta situación representa una deficiencia en el control interno por un posible incumplimiento por parte de la Junta Vial respecto a la normativa legal y técnica.

2.1.1.4. El artículo N°8 de la Ley General de Control Interno N°8292, indica lo siguiente:

*Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

(...)

*d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*



- 2.1.1.5. Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su numeral 4.4.4 “Libros legales”; establece lo siguiente:

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.*

- 2.1.1.6. Así también, el Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias", N°40138 – MOPT en su artículo N°10 sobre el funcionamiento de las Juntas Viales menciona lo siguiente:

(...)

*Los miembros de la Juntas Viales, una vez juramentados por el Concejo Municipal, se desempeñarán por un período de cuatro años y podrán ser reelectos, siempre y cuando ostenten la titularidad del puesto al cual representan. Si en algún caso venciera el período de alguno de los miembros, se nombrará al sustituto, en un plazo no mayor a un mes, por el plazo que le hubiese correspondido a su predecesor. Será causal de destitución de los miembros, el incumplimiento de sus deberes o la ausencia injustificada a tres sesiones consecutivas o seis alternas en el plazo de un año calendario.*

*La Junta Vial sesionará ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando su presidente o al menos tres de sus miembros la convoquen con al menos veinticuatro horas de anticipación.*

*El Concejo Municipal reglamentará los aspectos del funcionamiento de la Junta Vial no dispuestos en el presente reglamento, o en su defecto se regirán por lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados.*

- 2.1.1.7. Además, el artículo N°56, inciso 1, de la Ley General de la Administración Pública N°6227 indica lo siguiente:

*(...) De cada sesión se levantará una (sic) acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos (...)*



### **2.1.2. Sobre el reglamento para el funcionamiento y organización de la Junta Vial Cantonal.**

- 2.1.2.1. Como parte del proceso de control y revisión del sistema de control interno, se solicitó a la secretaría del Concejo Municipal una certificación sobre los reglamentos aprobados por el Concejo Municipal para el funcionamiento y organización de la Junta Vial de la Municipalidad de La Cruz; en la cual se nos indicó la carencia del reglamento.
- 2.1.2.2. Adicionalmente, no se pudo verificar que hayan sido aprobadas por parte del Concejo Municipal las políticas o directrices para la formulación de los planes anuales y quinquenales.
- 2.1.2.3. Esta situación representa una deficiencia en el control interno por un posible incumplimiento por parte de la Junta Vial respecto a la normativa legal y técnica, según se detalla
- 2.1.2.4. Artículo N°10 del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias"

(...)

*El Concejo Municipal reglamentará los aspectos del funcionamiento de la Junta Vial no dispuestos en el presente reglamento, o en su defecto se regirán por lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados.*

- 2.1.2.5. El artículo N°8 de la Ley General de Control Interno N°8292, indica lo siguiente:

*Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

(...)

*d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

### **2.1.3. Sobre el manual de funciones para la Unidad Técnica de Gestión Vial.**

- 2.1.3.1. Como parte del proceso de evaluación del sistema de control interno, se solicitó al Departamento de la Unidad Técnica de Gestión Vial el manual de funciones del personal que forma parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial, determinando que dicha unidad no cuenta con un manual de procedimientos. Por el contrario, lo suministrado a esta auditoría, corresponde a un detalle de puestos (sin indicar la aprobación por parte del Concejo Municipal).



2.1.3.2. Esta situación representa una deficiencia en el control interno por un posible incumplimiento por parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial y la Junta Vial, respecto a la normativa legal y técnica.

2.1.3.3. Artículo N°10 del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias"

(...)

*El Concejo Municipal reglamentará los aspectos del funcionamiento de la Junta Vial no dispuestos en el presente reglamento, o en su defecto se regirán por lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados.*

2.1.3.4. El artículo N°8 de la Ley General de Control Interno N°8292, indica lo siguiente:

*Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

(...)

*d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

#### **2.1.4. Sobre la aplicación del artículo 12 inciso g) del reglamento a la Ley No. 8141.**

2.1.4.1. Como parte del proceso de evaluación sobre el cumplimiento de la normativa legal y técnica sobre el uso de los recursos de la Ley N°8114 y N°9329. No se obtuvo evidencia de que la Junta Vial en el proceso de fiscalización que debe ejercer sobre la planeación y ejecución de los recursos por parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial, haya solicitado al Concejo Municipal, la realización de auditorías financieras y técnicas sobre los diferentes proyectos gestionados para los periodos comprendidos del 2015 al 2019 ni durante el primer semestre del periodo 2020.

2.1.4.2. Esta situación representa una deficiencia en el control interno por un posible incumplimiento por parte de la Junta Vial respecto a la normativa legal y técnica.

2.1.4.3. Artículo N°12, inciso g) del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias":

(...)



*Competencia. Será responsabilidad exclusiva e indelegable de la Junta Vial Cantonal, lo siguiente:*

*g) Solicitar al Concejo la realización de auditorías financieras y técnicas, cuando lo considere conveniente.*

2.1.4.4. Además, el artículo N°8 de la Ley General de Control Interno N°8292, indica lo siguiente:

*Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

*(...)*

*d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

### **2.1.5. Evaluación del trámite de pagos realizados a personal de la Junta Vial Cantonal.**

2.1.5.1. Se solicitó a la Tesorería Municipal una constancia sobre la existencia de pagos realizados al personal relacionado con la Junta Vial Cantonal. Mediante el oficio MLC-DF-068-2020 del 17 de noviembre del 2020, la Dirección Financiera indica que se desconoce quienes integran o han integrado dicha junta para los periodos en evaluación, al no existir un control interno con los nombres de los miembros que componen la Junta Vial Cantonal, puede inducir a la Municipalidad al error de realizar algún pago físico sin la debida revisión correspondiente de si procede o no, en cumplimiento a lo establecido en el reglamento a la Ley No.8114.

2.1.5.2. El reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N° 8114, en su ordinal 09, establece expresamente el desempeño gratuito de los miembros de la Junta Vial. Ello significa que, con el reconocimiento moral y altruismo que ello conlleva, son funcionarios Ad Honórem, es decir que no pueden recibir pago, dieta, salario, contraprestación ni retribución alguna por su desempeño.

2.1.5.3. El hecho de que no exista remuneración o retribución alguna por el cumplimiento del cargo, no es obstáculo para considerar a los miembros de la Junta Vial Cantonal como funcionarios públicos, ya que tal hecho no es determinante para esa calificación sino la función pública que ejerce o, dicho de otra forma, el servicio público que preste. Ello es así señalado por el inciso 1 del artículo 111 de la Ley General de Administración Pública, la cual indica:

*(...)*



*“1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.”*

*Esa condición de funcionarios o servidores públicos, para el caso de agentes sin pago, también ha sido reiterada por la Procuraduría General de la República como por ejemplo mediante el dictamen C-061-2004 del 20 de febrero del 2004.*

2.1.5.4. El hecho de que se haya estipulado en el reglamento la prestación honorífica de sus miembros, obedece a que el párrafo final del inciso b) de la Ley 8114, que creó las Juntas Viales Cantonales, no dispuso siquiera el pago de dietas y, como es bien sabido, nuestro ordenamiento sólo autoriza este tipo de compensación económica cuando una ley expresamente lo faculte. De allí que cualquier iniciativa que pretenda estipular este estipendio por la vía del reglamento o decreto no podrá surtir efectos jurídicos, a no ser que se posibilite mediante ley de la República.

#### **2.1.6. Sobre el proceso conformación de los Comités de caminos u otro tipo de organización comunal para la ejecución de obras.**

2.1.6.1. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes como ente rector del sector transporte y del desarrollo de la red de vías públicas de conformidad con lo establecido en los artículos 2 y 4 de la Ley de creación del MOPT, N° 4786, publicada en el diario oficial La Gaceta N° 141 del 10 de julio de 1971. Así como el Decreto N° 34624-MOPT y sus reformas establece que dentro de los criterios para la clasificación de las vías públicas de la Red Vial Cantonal debe considerarse la existencia de Comités de Caminos u otras organizaciones comunales.

2.1.6.2. Que es notoria la necesidad de fomentar la participación ciudadana en las decisiones del gobierno local en materia de participación comunal para el desarrollo y conservación vial.

2.1.6.3. Menciona el artículo 5, inciso b de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias 8114, así como su Reglamento estipulan que las obras viales deben ejecutarse preferentemente bajo la modalidad participativa, con el objetivo de coordinación y cooperación que se establece entre la Municipalidad, el Gobierno Central, las Organizaciones comunales y la Sociedad Civil.

2.1.6.4. Ante solicitud realizada a la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad, sobre la conformación de los Comités de caminos u otro tipo de organización comunal para la ejecución de obras, no se pudo confirmar su existencia y ante la revisión del portal de la Procuraduría General de la República, sobre la existencia de algún reglamento de la



Municipalidad de La Cruz que regule las funciones de dicho comité, no se obtuvo resultado alguno.

2.1.6.5. El Comité de caminos es un órgano auxiliar de las municipalidades que en forma voluntaria apoyan las tareas de conservación y desarrollo vial cantonal. El mismo debe estar conformado por un grupo de vecinos y vecinas elegidos/as en asamblea general de vecinos (as), juramentadas por el Concejo Municipal, en sesión extraordinaria y que en forma voluntaria se organizan para contribuir con las labores de planificación y definición de prioridades que realice el concejo de distrito correspondiente, así como trabajar conjuntamente con la municipalidad u otros órganos competentes en la ejecución de las tareas relacionadas con el desarrollo y la conservación vial de la jurisdicción que determine la asamblea general de vecinos/as, bajo la modalidad participativa de ejecución de obras.

2.1.6.6. Es importante la existencia de este Comité en la Municipalidad de La Cruz, para ejercer el control ciudadano en la ejecución de los proyectos de mantenimiento vial.

**2.2. Dar a la Administración una comprensión de la naturaleza, usos, funciones y resultados esperados en la operación de los recursos destinados para el mantenimiento de la Red Vial Cantonal.**

**2.2.1. Sobre los informes anuales de rendición de cuentas de la Gestión Vial del Cantón.**

2.2.1.1. Como parte del proceso de revisión de la Unidad Técnica de Gestión Vial no se obtuvo evidencia sobre los informes anuales de rendición de cuentas por parte de la Junta Vial, incumpliendo así el artículo N°11 inciso d) del Reglamento al artículo N°5, inciso b) de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N°8114.

2.2.1.2. Sin embargo, lo que se venía realizando, es que se hace una única presentación junto con el Informe de Gestión Anual que presenta la Municipalidad.

2.2.1.3. Esto es considerado un aspecto susceptible de mejora, ya que el artículo N°11 inciso d) del Reglamento artículo N°5, inciso b) de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N°8114 indica que este informe se presenta en el mes de enero de cada año entre otros propósitos. Sin embargo, la Municipalidad al incluirlo dentro de su informe anual de gestión, lo hace con el fin de cumplir con el artículo N°17, inciso g) del Código Municipal

2.2.1.4. Por lo anterior, existe una deficiencia en el control interno un posible incumplimiento por parte de la Junta Vial respecto a la normativa legal y técnica.



- 2.2.1.5. Artículo N°11, inciso d) del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias"

*Serán responsabilidades de la Junta Vial, las siguientes:*

(...)

*d) Presentar en el mes de enero ante el Concejo Municipal un informe anual de rendición de cuentas. Con el mismo propósito, publicará durante ese mismo mes, en un medio de comunicación colectiva, local o nacional, un resumen o el texto íntegro del informe anual de labores, así como la convocatoria para asamblea pública y abierta, que deberá realizarse a más tardar un mes después de esta publicación, en la que la Junta Vial presentará el informe de rendición de cuentas.*

- 2.2.1.6. Además, el artículo N°8 de la Ley General de Control Interno N°8292, indica lo siguiente:

*Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

(...)

*d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

### **2.3. Verificación y evaluación en el cumplimiento de los planes de trabajo a corto, mediano y largo plazo, su grado de cumplimiento, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.**

---

#### **2.3.1. Evaluación de los Programas Anuales Operativos y el Plan Quinquenal.**

- 2.3.1.1. Se solicitaron los Programas Anuales Operativos de la Unidad Técnica de Gestión Vial del período en estudio y no se pudo obtener evidencia sobre las obras e inversiones realizadas en cada programa, su cumplimiento grado de ejecución y concordancia con lo estipulado en el Plan Quinquenal.

- 2.3.1.2. Adicionalmente, se realizó una consulta en la página del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República y tampoco se logró obtener la información necesaria para la revisión.



2.3.1.3. Así también, para la evaluación del periodo 2019 se obtuvo el Informe de Gestión Anual de la Municipalidad de La Cruz mediante la consulta en la página del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República; cuyo resultado es el siguiente:

Cuadro No.1  
Evaluación física y financiera del PAO-PRESUPUESTO 2019

RESUMEN: ANUAL			
		% Cumplimiento Metas	% ejecución recursos
Programa 1		96,3%	88,3%
Programa 2		91,8%	70,5%
Programa 3		35,5%	65,0%
Programa 4		12,7%	9,4%

Fuente: Contraloría General de la República.

2.3.1.4. Como se puede observar, el cumplimiento de los Programas III y IV para el periodo 2019 es de un 35.50% y 12.70% respectivamente.

2.3.1.5. Por otro lado, no se pudo relacionar la información contenida en los programas del 2015 al 2019 y del primer semestre del 2020 con lo indicado en el Plan Quinquenal de la UTGV.

2.3.1.6. Por tanto, se considera que existe una posible deficiencia en el control interno, ya que no se cuenta con la evidencia suficiente que permita realizar un análisis integral y apropiado sobre las obras e inversiones realizadas en cada programa, su cumplimiento grado de ejecución y concordancia con lo estipulado en el Plan Quinquenal según el Decreto N°37908-MOPT, publicado en La Gaceta N°184 del 25 de setiembre del 2013.

(...)

*“Artículo 6°—Planes de Conservación y de desarrollo de la red vial cantonal. Las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal, elaborarán Planes Quinquenales y Anuales de Conservación, Desarrollo y Seguridad Vial, en concordancia con las políticas y directrices emitidas por el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Cantonal vigentes.*

*Estos Planes contendrán lo siguiente:*

*a) El marco de políticas que le dan respaldo, con indicación de metas, indicadores de logro y modalidad de ejecución a utilizar.*



c) *Los montos por invertir en cada proyecto, según categoría y tipo de obra, y fuente de financiamiento.*

e) *El programa de formación y capacitación jurídica, técnica, administrativa y financiera en gestión vial, dirigido al Concejo, Alcaldía, Junta Vial Cantonal, Unidad Técnica, Concejos de Distrito, organizaciones sociales y comunales y los demás involucrados con la gestión vial cantonal, disponiendo la asignación de los recursos financieros necesarios para ello.*

*Será necesario adjuntar a los programas anteriormente descritos, los mecanismos que utilizará la Junta Vial Cantonal para realizar el seguimiento y evaluación de los mismos.”*

## **2.4. Evaluación de las contrataciones ejecutadas por la unidad, autorizaciones, manejo de objeciones a carteles, apelaciones, refrendo de contratos, convenios y ampliaciones.**

### **2.4.1. Sobre las generalidades preliminares y la revisión de los criterios asociados a los procesos de contratación administrativa.**

2.4.1.1. Se realizó una revisión de expedientes sobre las obras y proyectos realizados por la Unidad Técnica de Gestión Vial para los periodos comprendidos entre los años 2015 y el primer semestre del año 2020 y se logró evidenciar que un 95% de la muestra incumple referente a la existencia de adendas realizadas a los contratos según lo indicado en el artículo N°135 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; en donde se indica, que la determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jefe de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual, en la decisión inicial deberá 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.

2.4.1.2. Es importante, que la Municipalidad y la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de la Cruz cuente con un programa de aseguramiento de calidad propio que ayude al municipio y a la unidad técnica a asegurarse que todas las obras que se realicen y/o materiales que se utilicen en los distintos proyectos; cuenten con las especificaciones exigidas en el cartel y cumplan las exigencias técnicas requeridas.



#### **2.4.2. Aspectos relacionados con el cartel en el proceso de contratación administrativa - Uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)-.**

- 2.4.2.1. Se realizó una revisión de expedientes sobre las obras y proyectos realizados por la Unidad Técnica de Gestión Vial para los periodos comprendidos entre los años 2015 y el primer semestre del año 2020 y no se logró obtener evidencia de que la Municipalidad este haciendo uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), como plataforma tecnológica de uso obligatorio para realizar la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa.
- 2.4.2.2. El día 07 de noviembre del año 2017, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa emitió la directriz DGABCA-0013-2017, con base en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 103 literal c) de la Ley de Contratación Administrativa, para evaluar los procedimientos de contratación, a fin de ajustarlos a la satisfacción del interés público, en concordancia con lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en sus artículos 99 inciso a), que otorga a esta Dirección General la potestad de ejecutar las acciones necesarias para determinar políticas en materia propia del sistema regido por ella y 128, dispuso lo siguiente:

*(...) De conformidad con lo establecido en los artículos: 40 y 40 bis de la Ley de Contratación Administrativa, 148 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (en adelante RLCA), todos los procedimientos de contratación administrativa, deberán realizarse por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas, (en adelante SICOP) acatando las disposiciones establecidas en el Reglamento de uso del Sistema (...).*

#### **2.4.3. Sobre los informes técnicos de aceptación de las obras realizadas.**

- 2.4.3.1. Se realizó una revisión de expedientes sobre las obras y proyectos realizados por la Unidad Técnica de Gestión Vial para los periodos comprendidos entre los años 2015 y el primer semestre del año 2020 y en el 100% de la muestra revisada no se logró obtener evidencia de que, en los expedientes de obras, exista un informe técnico en el cual se acredite por parte de la administración la satisfacción de las obras realizadas.
- 2.4.3.2. Únicamente se cuenta se cuenta, con un acta de recepción y finiquito de obras firmado por la Directora de la Unidad Técnica de Gestión Vial y en algunos casos por el representante legal de la compañía adjudicada.
- 2.4.3.3. Esta situación representa la existencia de un posible incumplimiento al artículo N°24 del Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Municipalidad de La Cruz. indica lo siguiente:



*“En los supuestos de obras, éstas serán recibidas después de contar con el informe técnico en el que conste que están a satisfacción de la Municipalidad. Para lo anterior, la Unidad solicitante podrá contar con la asistencia de otros órganos de la Municipalidad. La Proveduría no tramitará el pago final de la contratación, si no se ha emitido dicho informe.”*

#### **2.4.4. Sobre las actas de recepción de las obras.**

2.4.4.1. Se realizó una revisión de expedientes sobre las obras y proyectos realizados por la Unidad Técnica de Gestión Vial para los periodos comprendidos entre los años 2015 y el primer semestre del año 2020, en un 100%, no se logró obtener evidencia de que, las actas de recepción de las obras realizadas, se encontraran firmadas por parte del representante de la compañía adjudicataria de las obras.

2.4.4.2. Existe un posible incumplimiento al artículo N°30 y N°31 del Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Municipalidad de La Cruz. indica lo siguiente:

*“Artículo 30 - La recepción de bienes y obras, deberá quedar consignada en un acta, la cual será levantada para cada procedimiento de contratación por separado. La dependencia u órgano técnico responsable de su levantamiento deberá llevar un control consecutivo de las recepciones que realiza durante cada año calendario. En lo relativo a bienes, la dependencia encargada del levantamiento de las actas será el Departamento de Proveduría, quien, dependiendo de la naturaleza del objeto contratado, deberá contar con la colaboración de los funcionarios especializados que sean necesarios, a efecto de respaldar debidamente los intereses de la institución en el acto de recepción.”*

*Para la recepción de obras, el encargado de realizar el levantamiento de las actas respectivas, será la dependencia designada como órgano técnico responsable de la misma. Al igual que para la recepción de bienes, las actas deberán llevarse de forma consecutiva para cada procedimiento de contratación adjudicado. La numeración consecutiva deberá responder al trabajo que se realice durante cada año calendario. Todas las actas originales deberán ser remitidas a la Proveduría a más tardar dentro del tercer día de su levantamiento, dicha dependencia deberá darle el trámite respectivo e incorporarlas al expediente de que se trate”.*

*“Artículo 31 - Para la recepción de bienes, el Departamento de Proveduría será el responsable del levantamiento del acta respectiva, en la cual deberá consignarse como mínimo: cantidades, calidades, características y naturaleza de los bienes. Adicionalmente, se dejará constancia de cualquier otra información que se estime necesaria o pertinente para el adecuado respaldo de los intereses de la institución. El acta deberá ser suscrita por el representante de la Municipalidad, en este caso, el funcionario del Proveduría que al efecto se designe y por el contratista o el representante que éste haya designado. Si la cantidad de bienes a recibir es muy alta y variada, bastará con un acta resumen, que haga referencia a*



*los documentos principales del expediente que especifican la cantidad, calidad y naturaleza de los bienes respectivos.*

*Cuando deban recibirse bienes, cuya naturaleza requiera de la valoración de técnicos especializados para el adecuado respaldo de los intereses de la institución, el Departamento de Proveeduría deberá coordinar con la dependencia que corresponda, a efecto de que se designe él o los funcionarios que deban participar de tal recepción, dicha designación será obligatoria para la dependencia especializada de que se trate y esos funcionarios deberán suscribir el acta de recepción levantada, junto con las personas indicadas en el párrafo anterior. Igual obligación de coordinación y levantamiento de actas, deberá observarse para aquellos casos en que se haya pactado la recepción del objeto del contrato, por entregas parciales”.*

#### **2.4.5. Sobre la ausencia de documentación sensible y relevante firmados entre la Municipalidad y el contratista.**

- 2.4.5.1. Se realizó una revisión de expedientes sobre las obras y proyectos realizados por la Unidad Técnica de Gestión Vial para los periodos comprendidos entre los años 2015 y el primer semestre del año 2020 y el 90% de los casos, no se logró observar los documentos originales como contratos firmados o copias de los contratos y refrendos que deben estar firmados tanto por la Municipalidad como por el contratista.
- 2.4.5.2. Además, existe un posible incumplimiento a la Ley sobre Refrendo de las contrataciones de la Administración Pública y su Reglamento, ya que en algunos casos; no existe evidencia de los refrendos debidamente firmados.
- 2.4.5.3. Ley sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, N°9665

*“ARTÍCULO 2- Consecuencias de la omisión del refrendo*

*El refrendo de los contratos deberá emitirse con antelación a la orden de inicio de ejecución del respectivo contrato. La ausencia o la denegación del refrendo impedirá la eficacia jurídica del contrato y su ejecución quedará prohibida”.*

*“ARTÍCULO 3- Sanciones administrativas*

*El servidor que ordene la ejecución de un contrato o lo ejecute sin que se cuente con el respectivo refrendo, cuando el ordenamiento jurídico así lo requiera, será sancionado según la gravedad de los hechos, de la siguiente forma:*

*a) Amonestación escrita.*



b) *Suspensión sin goce de salario o estipendio hasta de tres meses.*

c) *Destitución sin responsabilidad.*

*Las sanciones administrativas podrán ser impuestas por el órgano de la entidad que ostente la potestad disciplinaria. La Contraloría General de la República podrá sustanciar el procedimiento administrativo y requerirá, de forma vinculante, a la entidad respectiva, aplicar la sanción que determine. La circunstancia de que en virtud de acto motivado se emita el refrendo con posterioridad a la orden de inicio no eximirá de la responsabilidad respectiva a los funcionarios involucrados durante el lapso en que se ejecutó el contrato sin contar con el requisito previo del refrendo”.*

*“ARTÍCULO 4- Sanción a los contratistas*

*Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa y que el contrato sea remitido al refrendo a la instancia competente para la obtención del requisito de eficacia. En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa.*

*En caso de la ejecución sin refrendo, no podrá serle reconocido pago alguno al interesado, salvo en casos calificados con arreglo a los principios de la materia, respecto a suministros, obras, servicios y otros objetos, ejecutados con evidente provecho para la Administración. En ese supuesto, no se reconocerá la utilidad prevista en la estructura de su oferta, la que en caso de ser desconocida se estimará en un diez por ciento (10%) del monto total del contrato.*

*La circunstancia de que en virtud de acto motivado se emita el refrendo con posterioridad a la orden de inicio, no eximirá de la responsabilidad respectiva a los contratistas involucrados durante el lapso en que se ejecutó el contrato sin contar con el requisito previo del refrendo”.*

2.4.5.4. Existe un posible incumplimiento al artículo N°18 del Reglamento sobre Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, ya que no se obtuvo evidencia de la existencia de dichos refrendos.

*“Artículo 18.-Refrendo interno. Trámite. El refrendo interno indicado en el artículo anterior, estará a cargo de la asesoría jurídica institucional o aquella otra con especialidad jurídica designada por el jerarca, que en ningún caso podrá ser la Auditoría Interna. Cada institución estará en la obligación de emitir las disposiciones internas que correspondan para regular este proceso, sin embargo, como aspectos mínimos deberá atenderse lo siguiente:*



1) Sin perjuicio de lo que será indicado en el punto cuarto de este artículo, requerirán formalizarse en documento contractual para efectos de refrendo interno, únicamente aquellas contrataciones cuyo objeto corresponda a obra pública, servicios y arrendamiento, o bien cuando así se considere de acuerdo al objeto para un mejor entendimiento de los deberes y obligaciones de las partes, en el entendido que para las demás contrataciones, el refrendo interno podrá brindarse sobre la orden de pedido o documento similar, siempre y cuando conste claramente la identificación del contratista, objeto, precio y plazo de entrega.

2) El plazo con que contará la Asesoría Jurídica o unidad interna designada para emitir el acto de refrendo interno será de quince días hábiles en el caso de licitaciones públicas y diez días en los demás casos, ello sin perjuicio de las prevenciones que sea necesario realizar durante el trámite, que suspenden el cómputo del plazo hasta su debida atención.

3) Para efectos de la verificación de requisitos, la Unidad encargada del refrendo interno se limitará a los establecidos en el artículo 8 del presente Reglamento, en el entendido que los demás aspectos no verificados, corren bajo responsabilidad exclusiva de la oficina, órgano o dependencia de la Administración encargada de la tramitación del procedimiento y de fiscalización del contrato en fase de ejecución. Para estos casos la dependencia encargada de otorgar el refrendo interno, en el respectivo oficio de aprobación, establecerá la verificación de cada uno de esos requisitos.

4) Cuando se trate de contrataciones tramitadas mediante sistemas de compras electrónicos, el refrendo interno podrá otorgarse directamente en dichos sistemas, siempre y cuando se tenga habilitada dicha función por la oficina competente y exista operatividad en los sistemas, y se verifique al menos lo siguiente en el espacio destinado para ese efecto: identidad de las partes, objeto y monto de la contratación, estudios técnicos, plazo, aptitud legal para suscribir digitalmente el documento, garantías y especies fiscales cuando corresponda.

En estos casos, el funcionario encargado del estudio del refrendo interno, verificará cada uno de los aspectos referidos en el artículo 8 del presente Reglamento, y en caso de brindarse la respectiva aprobación, en el apartado destinado para ese fin, firmará digitalmente en la casilla de aprobación, con lo cual se entenderá aprobado el contrato. Igualmente podrá la Administración definir otros puntos de control mediante herramientas en las que verifique cada uno de los puntos indicados en dicho artículo.

En el caso de refrendo interno por medio de sistemas electrónicos, el plazo de aprobación será de quince días hábiles, y aplican igualmente, las reglas establecidas en el artículo 13 del presente Reglamento, en cuanto a suspensiones.

(Así reformado por el artículo 2° de la resolución R-DC-114-2016 2016 del 16 de diciembre de 2016)''.



#### **2.4.6. Aspectos relacionados al refrendo, autenticación y confección de los contratos por parte de la Administración.**

2.4.6.1. Se realizó una revisión de expedientes sobre las obras y proyectos realizados por la Unidad Técnica de Gestión Vial para los periodos comprendidos entre los años 2015 y el primer semestre del año 2020 y en una cantidad importante de los casos, se logró observar lo siguiente:

- El profesional que refrenda los contratos, es el mismo que los autentica.
- A su vez, este profesional es el mismo que confecciona el contrato de formalización.
- Además, este profesional es la misma persona que emite el criterio legal asociado a la contratación.

2.4.6.2. Existe un posible incumplimiento a los artículos N°2, 5, de la Ley sobre Refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, ya que no la persona o profesional que refrenda el contrato; no puede ser la misma persona que confecciona el contrato y emite el criterio legal asociado a la contratación, según se detalla a continuación:

2.4.6.3. Ley sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, N°9665

*“ARTÍCULO 2- Consecuencias de la omisión del refrendo*

*El refrendo de los contratos deberá emitirse con antelación a la orden de inicio de ejecución del respectivo contrato. La ausencia o la denegación del refrendo impedirá la eficacia jurídica del contrato y su ejecución quedará prohibida”.*

*“ARTÍCULO 5- Sobre el control interno de las labores del refrendo*

*Cada Administración deberá incorporar a su sistema de control interno las medidas necesarias para garantizar, cuando le corresponda, el ejercicio del refrendo de sus contratos con observancia de los principios de eficiencia y sana administración de los recursos públicos.*

*Estos modelos de control interno estarán sujetos a la fiscalización de la Contraloría General. La Administración deberá valorar en su estrategia de refrendo la capacidad de las instancias o unidades especializadas en esa actividad”.*

2.4.6.4. Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública

*“Artículo 9°-Presunciones y responsabilidad de la Administración.*



*El análisis de legalidad que realiza la Contraloría General de la República para determinar la procedencia del refrendo, se circunscribe a los aspectos detallados en el artículo anterior. Por lo tanto, bajo la exclusiva responsabilidad de la Administración se presume la legalidad de los demás aspectos no abordados en el análisis descrito, los cuales están sujetos a la fiscalización posterior facultativa y en general a las vías ordinarias de impugnación de los actos y contratos, tanto en sede administrativa como judicial.*

*Es responsabilidad exclusiva de la Administración constatar la razonabilidad del precio, aspecto que no será abordado en el análisis de legalidad del refrendo, pero estará sujeto a la fiscalización posterior facultativa. Cuando los estudios técnicos incorporados en el expediente señalen la no razonabilidad del precio, deberán acreditarse las razones técnicas y jurídicas que sustenten la decisión de proseguir con la contratación. La procedencia de esas razones forma parte del ámbito de responsabilidad de la Administración y está sujeta a la fiscalización posterior facultativa.*

*Corresponde a la Administración y al contratista garantizar, según sea el caso, el cumplimiento de los permisos, licencias, estudios y en general cualesquiera otros requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para la ejecución del objeto contractual, sin que tales aspectos sean verificados durante el trámite de refrendo. Por lo tanto, el otorgamiento del refrendo sin que la Contraloría General de la República incluya condicionamientos o recordatorios relativos al tipo de requisitos de ejecución antes señalados, en modo alguno exime a las partes de su cumplimiento”.*

*“Artículo 16.-Obligaciones generales de control interno. De conformidad con los artículos 8° y 10 de la Ley General de Control Interno, es responsabilidad del jerarca y del titular subordinado de la Administración establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, así como realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento. El sistema de control interno implica la serie de acciones ejecutadas por la Administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

- 1) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- 2) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- 3) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- 4) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

*La actividad contractual realizada por la Administración forma parte de la gestión sujeta al sistema de control interno antes señalado. En consecuencia, el refrendo de los contratos por parte de la Contraloría General de la República no exime a la Administración del cumplimiento de sus obligaciones relativas al sistema de control interno. La Administración*



*deberá tener particular diligencia en cuanto a las acciones de control interno relativas a la gestión contractual no sujeta al refrendo de la Contraloría General de la República ni a la aprobación interna que se establece en el artículo siguiente”.*

*“Artículo 18.-Refrendo interno. Trámite. El refrendo interno indicado en el artículo anterior, estará a cargo de la asesoría jurídica institucional o aquella otra con especialidad jurídica designada por el jerarca, que en ningún caso podrá ser la Auditoría Interna. Cada institución estará en la obligación de emitir las disposiciones internas que correspondan para regular este proceso, sin embargo, como aspectos mínimos deberá atenderse lo siguiente:*

*1) Sin perjuicio de lo que será indicado en el punto cuarto de este artículo, requerirán formalizarse en documento contractual para efectos de refrendo interno, únicamente aquellas contrataciones cuyo objeto corresponda a obra pública, servicios y arrendamiento, o bien cuando así se considere de acuerdo al objeto para un mejor entendimiento de los deberes y obligaciones de las partes, en el entendido que para las demás contrataciones, el refrendo interno podrá brindarse sobre la orden de pedido o documento similar, siempre y cuando conste claramente la identificación del contratista, objeto, precio y plazo de entrega.*

*2) El plazo con que contará la Asesoría Jurídica o unidad interna designada para emitir el acto de refrendo interno será de quince días hábiles en el caso de licitaciones públicas y diez días en los demás casos, ello sin perjuicio de las prevenciones que sea necesario realizar durante el trámite, que suspenden el cómputo del plazo hasta su debida atención.*

*3) Para efectos de la verificación de requisitos, la Unidad encargada del refrendo interno se limitará a los establecidos en el artículo 8 del presente Reglamento, en el entendido que los demás aspectos no verificados, corren bajo responsabilidad exclusiva de la oficina, órgano o dependencia de la Administración encargada de la tramitación del procedimiento y de fiscalización del contrato en fase de ejecución. Para estos casos la dependencia encargada de otorgar el refrendo interno, en el respectivo oficio de aprobación, establecerá la verificación de cada uno de esos requisitos”.*

#### **2.4.7. Sobre la evaluación de los carteles para adquisición de materiales.**

2.4.7.1. Se realizó una revisión de expedientes sobre las obras y proyectos realizados por la Unidad Técnica de Gestión Vial para los periodos comprendidos entre los años 2015 y el primer semestre del año 2020. Determinando, que existen varias contrataciones, en cuyos carteles se presenta información muy genérica y poco detallada de lo que se desea adquirir y en donde van a ser utilizados, como en los casos de las siguientes contrataciones:

- 2019CD-000129-01



Adquisición de 2400 metros cúbicos de material granular tipo lastre (material sub base tipo A), para ser utilizado en proyectos y mejoramiento de caminos en el Cantón de La Cruz.

- 2019LA-000001-01

Compra de material de base y sub base para ser utilizado en los diferentes proyectos de mantenimiento y mejoramiento de caminos, que serán intervenidos con maquinaria municipal.

- 2018LA-000001-01

Compra de material de lastre (base y sub base) para ser utilizado por el Departamento de Unidad Técnica de Gestión Vial en el mejoramiento vial del Cantón de La Cruz.

2.4.7.2. Tal y como se aprecia, estos tres casos corresponden a compras de lastre para mantenimiento y mejoramiento de caminos del Cantón; sin embargo, no se especifican que caminos se desean intervenir. Lo cual genera un riesgo de que se estén adquiriendo materiales y que no sean utilizados en proyectos propios de la Municipalidad.

2.4.7.3. Existe un posible incumplimiento al artículo N°52 incisos a, g y o del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa:

*Artículo 52.-Contenido. El cartel y sus anexos deberán estar a disposición de cualquier interesado, al menos desde el día siguiente en que se curse la última invitación. El cartel de la licitación deberá contener al menos lo siguiente:*

*(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 41243 del 10 de julio del 2018)*

*a) Un encabezado que contenga la identificación de la Administración promovente, la indicación del tipo y número del concurso y una breve descripción del objeto contractual.*

*g) 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. El sistema internacional de unidades, basado en el sistema métrico decimal es de uso obligatorio.*

*o) Establecer el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) como el medio para la presentación de las ofertas. En ningún caso se aceptará la presentación de ofertas por la vía telefónica ni en soporte de papel.*



#### **2.4.8. Sobre la ausencia de un control de usuarios en el uso del sistema que se lleva para el registro de las contrataciones administrativas.**

- 2.4.8.1. Se solicitó a la Unidad Técnica de Gestión Vial, el detalle de las contrataciones sobre las obras y proyectos realizados para los periodos comprendidos entre los años 2015 y el primer semestre del año 2020. Se determinó que la Unidad lleva un control manual de estas contrataciones en un archivo de Excel, lo cual es un riesgo significativo para el municipio, ya que, este tipo de archivos es susceptible a ser manipulados y/o que se den errores al momento de incorporar la información e inclusive a que el archivo se pueda dañar.
- 2.4.8.2 Como ejemplo de esta situación, la contratación 2018CD-000202-01 llamada “Adquisición de 1000 metros cúbicos de material granular (1 ½”)” (según consta en el detalle de contrataciones), correspondía realmente al cartel para la compra de 60m<sup>3</sup> de material sub base para ser usado en emergencia. Esta situación representa una debilidad en el control interno, y es una muestra de las inconsistencias que pueden presentarse.
- 2.4.8.3. Aunado a lo anterior, no se logró obtener evidencia respecto a que la licitación abreviada 2020LA-000004-01 -” Adquisición de material granular tipo lastre para ser utilizado en los diferentes proyectos de mantenimiento y mejoramiento de caminos que serán intervenidos por el Departamento de Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste”, se encontrara incluida en el reporte de contrataciones del periodo 2020.
- 2.4.8.4. Lo expuesto en este apartado evidencia un posible incumplimiento a las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE). Específicamente al Capítulo V que es referente a las normas sobre los sistemas de información institucionales:

#### *CAPÍTULO V: NORMAS SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN*

##### *5.1 Sistemas de información*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas.*

##### *5.2 Flexibilidad de los sistemas de información*

*Los sistemas de información deben ser lo suficientemente flexibles, de modo que sean susceptibles de modificaciones que permitan dar respuesta oportuna a necesidades cambiantes de la institución.*



### *5.3 Armonización de los sistemas de información con los objetivos*

*La organización y el funcionamiento de los sistemas de información deben estar integrados a nivel organizacional y ser coherentes con los objetivos institucionales y, en consecuencia, con los objetivos del SCI.*

*La adecuación de tales sistemas a los objetivos institucionales involucra, entre otros, su desarrollo de conformidad con el plan estratégico institucional, y con el marco estratégico de las tecnologías de información, cuando se haga uso de estas para su funcionamiento.*

### *5.4 Gestión documental*

*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.*

### *5.6 Calidad de la información*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.*

*Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.*

#### *5.6.1 Confiabilidad*

*La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.*

#### *5.6.2 Oportunidad*

*Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.*

#### *5.6.3 Utilidad*



*La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.*

(...)

#### *5.8 Control de sistemas de información*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los controles pertinentes para que los sistemas de información garanticen razonablemente la calidad de la información y de la comunicación, la seguridad y una clara asignación de responsabilidades y administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles, así como la garantía de confidencialidad de la información que ostente ese carácter.*

#### *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. Para ello deben observar la normativa relacionada con las tecnologías de información, emitida por la CGR. En todo caso, deben instaurarse los mecanismos y procedimientos manuales que permitan garantizar razonablemente la operación continua y correcta de los sistemas de información.*

#### *5.10 Sistemas de información en instituciones de menor tamaño*

*El jerarca y los titulares subordinados de las instituciones de menor tamaño, según sus competencias, deben establecer los procedimientos manuales, automatizados o ambos, necesarios para obtener, procesar, controlar, almacenar y comunicar la información sobre la gestión institucional y otra relevante para la consecución de los objetivos institucionales. Dicha información debe ser de fácil acceso y estar disponible en un archivo institucional que, de manera ordenada y conforme a las regulaciones que en esa materia establece el Sistema Nacional de Archivos, pueda ser consultado por usuarios internos o por parte*

*de instancias externas.*

### **2.4.9. Sobre las licitaciones abreviadas del periodo 2016 y 2017.**

2.4.9.1. Se solicitó a la Unidad Técnica de Gestión Vial, el detalle de las contrataciones sobre las obras y proyectos realizados para los periodos comprendidos entre el año 2015 y el primer semestre del año 2020. Se determinó que en el caso específico del periodo 2016 y 2017, no



se pudo obtener evidencia de que las siguientes licitaciones abreviadas, hayan sido publicadas en el periódico oficial La Gaceta:

- N°2017LA-000002-01 - Trabajos de rehabilitación en el camino Los Macotelo C-5-10-033, Distrito La Cruz, Cantón La Cruz, todo con fondos del programa III de Unidad Técnica de Gestión vial.
- N°2017LA-000011-01 - Asfaltado Calles Urbanas La Cruz
- N°2016LA-000003-01 - Contratación de una persona física o jurídica para que realice trabajos de mejoramiento en red vial cantonal en las calles del cantón de La Cruz Centro.
- N°2016LA-000001-01 - Contratación de una persona física o jurídica para que realice los trabajos de mejoramiento en red vial cantonal C5-10-025-00, asfaltado y tratamiento TS3 de calles urbanas del distrito Santa Cecilia del cantón de La Cruz

2.4.9.2. Existe un posible incumplimiento al Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N°3341, artículo N°98, debido a que la Municipalidad, no utiliza SICOP y debería publicar los concursos en La Gaceta.

*Artículo 98.-Participación al concurso. La Administración invitará mediante el Sistema de Compras Públicas (SICOP) a un mínimo de cinco proveedores del bien o servicio inscritos en el Registro de Proveedores de ese sistema, sin perjuicio de que realice invitación facultativa a través del Diario Oficial La Gaceta y/o en los medios de circulación nacional que se consideren oportunos para la satisfacción del interés público.*

*(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1° de decreto ejecutivo N° 41243 del 10 de julio del 2018)*

*Si el número de proveedores en el Registro de Proveedores del Sistema para el objeto de la contratación es inferior a cinco, deberá cursar invitación mediante publicación en el diario oficial La Gaceta y facultativamente en los medios de circulación nacional que se consideren oportunos.*

*(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1° de decreto ejecutivo N°41243 del 10 de julio del 2018).*



**2.5. Evaluación de los procedimientos ejecutados en el desarrollo, fiscalización y recibo de los bienes y/o servicios contratados, realizando las pruebas técnicas y/o de laboratorio necesarias para comprobar la calidad del bien y/o servicio recibido, en el tanto se encuentren dentro del plazo técnico atinente.**

**2.5.1. Programas para el aseguramiento de la calidad de las obras y/o materiales.**

- 2.5.1.1. Se solicitaron los programas que mantiene la Municipalidad para el aseguramiento de la calidad de las obras y de acuerdo a lo indicado en el oficio UTGV-MLC-C160-2020 del 15/09/2020, cuando se elaboran proyectos, el procedimiento de uso general es que en cada cartel de licitación se soliciten las pruebas de calidad. Por tanto, en la Unidad Técnica de Gestión Vial no se cuenta con un programa de aseguramiento de la calidad que garantice la eficiencia y eficacia en la realización de las obras y/o compra de materiales la Municipalidad.
- 2.5.1.2. Es importante que la Municipalidad y la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de la Cruz cuenten con un programa de aseguramiento propio que ayude al municipio y a la unidad técnica con el fin de asegurarse que todas las obras que se realicen y/o materiales que se utilicen en los distintos proyectos; cuenten con las especificaciones exigidas en el cartel y cumplan las exigencias requeridas. Según lo establecido en la Ley General de Control Interno No.8292 que al respecto indica lo siguiente:

*Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

(...)

*c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*

**2.5.2. Resultado de la valoración de la calidad del material base utilizado por la Municipalidad en proyectos de mantenimiento vial.**

- 2.5.2.1. El día 04 de diciembre del 2020, se procedió a realizar una prueba de la calidad de los materiales utilizados por parte de la Municipalidad en las obras que son realizadas por la Unidad Técnica de Gestión Vial.
- 2.5.2.2. Para esta prueba se seleccionó una muestra del material tipo Base, el cuál había sido solicitado en la licitación abreviada 2020LA-000004-01 -” Adquisición de material granular tipo lastre para ser utilizado en los diferentes proyectos de mantenimiento y mejoramiento de



caminos que serán intervenidos por el Departamento de Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste”.

2.5.2.3. A continuación, se muestra un cuadro comparativo sobre las especificaciones técnicas solicitadas en el cartel por parte de la Municipalidad y el cumplimiento por parte del proveedor que aporta en la oferta presentada en el concurso, así como los resultados de la muestra o ensayo de laboratorio realizado para este estudio y las especificaciones técnicas aprobadas por el CR-2010 del MOPT, para bases granulares a usar en el mantenimiento vial cantonal.

**Cuadro No. 2**  
Comparativo entre los requerimientos del cartel, la oferta del proveedor y las especificaciones de referencia del MOPT-CR-2010, para el mantenimiento de caminos, carreteras y otros.

Especificaciones Técnicas solicitadas en el cartel (Expediente de la contratación, folio 000003).		Cumplimiento de las especificaciones por parte del proveedor		Resultados del ensayo realizado al material base.	Especificaciones Técnicas aprobadas por el CR-2010 del MOPT para bases granulares a usar en el mantenimiento vial.
Según el cartel el material base debe cumplir con la siguiente granulometría:					
Tamiz	Especificación (% pasando)	Tamiz	Especificación (% pasando)		
<b>38,1 mm</b>	100	<b>37,5 mm</b>	100		<b>50,8 mm</b>
25,4 mm	75 - 95	25,4 mm	90		25,4 mm
19,0 mm	-	19,0 mm	80		19,1 mm
12,7 mm	-	12,7 mm	67		
9,5 mm	-	9,5 mm	58		9,5 mm
#4	30 - 60	#4	40		#4
#10	-	#10	27		
#40	10 - 35	#40	12		#40
#200	2 - 15	#200	5,5	<b>7,3</b>	#200 Límite Superior es un 7
Además, se debe cumplir con lo siguiente:					
Límite líquido: Máx. 35				24	Límite líquido: Máx. 25
Límite plástico: Entre 4 y 10				17	
Índice de plasticidad-Límites de Atterberg				<b>7</b>	Máx.6
Porcentaje de partículas fracturadas en agregado grueso: 50 Mín.				100.0	50% mínimo

Fuente: Cartel, oferta del proveedor y ensayo de laboratorio.

2.5.2.4. Como efecto de la revisión del expediente se pudo observar, que lo presentado en la oferta por el proveedor incluye un ensayo de laboratorio detallado del material Sub-Base, pero no se observa el ensayo del material base; del cual solo presentan una tabla con las



características, que de entrada no cumple con el nivel de resistencia a la degradación del material agregado grueso que es de 37,5 mm, menor a lo solicitado en el cartel por la Municipalidad, y menor también a la referencia técnica del CR-2010, que es de 50,8 mm para el material base. Así mismo, se evidencia el no cumplimiento en lo estipulado en el cartel sobre los límites líquidos y de plasticidad del material tanto base como sub-base, que es un complemento adicional importante para medir la capacidad de peso que puede soportar el camino e impacta en la vida útil del mismo. Ya que uno de los objetivos primordiales de una granulometría deseable, es obtener una densificación máxima del material con una distribución adecuada de gruesos y finos que permitan una impermeabilización de las capas, y trabazón del agregado para evitar deformaciones excesivas, pérdidas de finos entre otras.

- 2.5.2.5. Como resultado de lo anterior, se considera que el material seleccionado para revisión, no cumple a cabalidad con todos los parámetros de aceptación mencionados en el Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, caminos y puentes CR-2010 emitido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para Bases granulares.
- 2.5.2.6. El escenario observado en este caso concreto, representa un posible incumplimiento por parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial referente al criterio usado para el material base de acuerdo al CR-2010 del MOPT, pero además el proveedor incumple lo solicitado por la Municipalidad en la respectiva licitación abreviada, porque ofrece un criterio menor al indicado en el cartel. En el análisis técnico que hace la administración para adjudicar la oferta no se menciona ese detalle, lo que posiblemente induce a error a la administración en recibir un material con menor calidad de lo solicitado, como lo establece la muestra de ensayo de laboratorio realizado en este estudio de auditoría.

## **2.6. Evaluación de la planificación, modificaciones e informes de ejecución del plan de trabajo de la unidad Técnica de Gestión Vial.**

### **2.6.1. Sobre el registro de puentes cantonales y su condición.**

- 2.6.1.1. Se solicitó a la Unidad Técnica de Gestión Vial, el registro detallado de los puentes cantonales de La Cruz y su condición actual. Sin embargo, esto no fue suministrado
- 2.6.1.2. Esto es importante, ya que en el municipio han ocurrido eventos y desastres naturales que han requerido la intervención de dichas estructuras (Como lo sucedido con el Huracán Otto), por lo que es importante que se mantenga un registro actualizado en donde se muestre la ubicación y condiciones de dichos puentes.



2.6.1.3. Es importante que la Municipalidad mantenga un registro detallado y actualizado, donde se muestre la ubicación y condiciones actuales de los puentes cantonales; a fin de poder ubicarlos y monitorearlos, a fin de darles el respectivo mantenimiento preventivo. Como se indicó anteriormente, en la zona hay evidencia y hechos de que ya han ocurrido eventos y desastres naturales que han requerido la intervención de dichas estructuras (como lo acontecido con el Huracán Otto).

**2.7. Verificación y revisión de las existencias de herramientas y activos adquiridos con recursos de la Ley N°8114 y N°9329, en el periodo del alcance, analizando la razonabilidad de los controles de custodia y administración que se aplican.**

---

**2.7.1. Sobre el uso de equipos de protección y señalización de prevención.**

2.7.1.1. Como parte del proceso de revisión de auditoria, se realizó una visita de campo a un proyecto el día 18 de setiembre del 2020 como parte del seguimiento a las recomendaciones de auditoria y otra visita el día 19 de noviembre del 2020 con el objetivo de verificar los activos adquiridos con recursos de la Ley 8114 y se determinó lo siguiente:

- Existencia de personal Municipal, que no se encontraba identificado ni uniformados con los respectivos uniformes de la Municipalidad.
- Existencia de personal Municipal, que no se contaban con el equipo mínimo de seguridad (zapatos con punta de acero, chalecos reflectores, cascos de protección).
- Maquinaria municipal realizando obras en caminos abiertos (no existían rótulos avisando de la realización de obras ni del cierre de las calles o algún objeto que evitara la circulación de vehículos o personas en los lugares donde se estaba trabajando), por lo que los vehículos y personas transitaban libremente a la par de los equipos.

2.7.1.2. Por lo anterior, se considera que existe una posible deficiencia de control interno, ya que como se indica anteriormente, el personal no cuenta con los implementos mínimos de protección e incluso no están identificados como colaboradores de la Municipalidad y los lugares donde se realizan obras no se señalan las áreas de advertencias, transición, trabajo y tránsito y ningún tipo de señalización o demarcación que prevenga o mitigue el riesgo de un accidente.

2.7.1.3. El Código de Trabajo, en su artículo N°284 indica lo siguiente:



*ARTÍCULO 284.- Sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones de este Código, será obligación del patrono:*

*a) Permitir a las autoridades competentes la inspección periódica de los centros de trabajo y la colocación de textos legales, avisos, carteles y anuncios similares, referentes a salud ocupacional;*

*b) Cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias para la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, en materia de salud ocupacional;*

*c) Cumplir con las normas, y disposiciones legales y reglamentarias sobre salud ocupacional; y*

*ch) Proporcionar el equipo y elemento de protección personal y de seguridad en el trabajo y asegurar su uso y funcionamiento.*

*(Así modificado por el artículo 1, de la Ley No. 6727 del 9 de marzo de 1982.)*

Así también, el artículo N°300 del mismo código indica lo siguiente:

*ARTÍCULO 300.- Toda empresa que ocupe, permanentemente, más de cincuenta trabajadores está obligada a mantener una oficina o departamento de salud ocupacional. Reglamentariamente y en consulta con el Consejo de Salud Ocupacional, se establecerán los requisitos de formación profesional que deben tener las personas en- cargadas de tal oficina o departamento, para lo cual se tomará en cuenta el número de trabajadores de la empresa, la actividad a la cual se dedica y la existencia de recursos humanos especializados en salud ocupacional en el mercado de trabajo.*

*(Así modificado por el artículo 1, de la Ley No. 6727 del 9 de marzo de 1982.)*

## **2.7.2. Sobre el control de herramientas y equipos custodiados por la Unidad Técnica de Gestión Vial.**

2.7.2.1. Como parte del proceso de revisión de auditoria, se realizó una revisión de las herramientas y equipos que han sido adquiridos por parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial con recursos de la Ley 8114 y se determinó lo siguiente:

- El reporte de los activos suministrados por parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial, no coinciden con algunos activos que físicamente están bajo su custodia. Ejemplo de esto son las motoguadañas las cuales, según el reporte se encuentran registradas como moto sierras (lo que equivale a dos artículos completamente diferentes en características y funciones).



- En el reporte suministrado, se contempla una motosierra como parte de los activos custodiados por parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial, sin embargo; dicho activo había sido sustraído del plantel.
- El reporte de los activos custodiados por la Unidad Técnica de Gestión Vial es llevado en una hoja de Excel. Lo cual lo hace susceptible a que contenga errores como los anteriormente indicados.

2.7.2.2. Existe una posible deficiencia de control interno, ya que como se indica anteriormente, el auxiliar de los activos custodiados por la Unidad Técnica de Gestión Vial, es llevado en un archivo de formato Excel, susceptible a errores e inclusive a que este se pueda dañar con el paso de los años. Además del hecho de que existan activos que no coincidan con las descripciones que realmente correspondan e inclusive que existan activos en el reporte que fueron sustraídos del plantel municipal; del cual la Unidad tienen conocimiento del hecho y aún mantienen los equipos como si fueran propiedad de la Municipalidad.

2.7.2.3. Las Normas de Control Interno para el Sector Público en el Capítulo I de las Normas Generales, numeral 1.2, establece lo siguiente:

*1.2 Objetivos del SCI - El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:*

*a. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo.*

*b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias*

*que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.*

*c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.*

*d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad.*



Además, en el numeral 1.4 de estas normas indica lo siguiente:

***1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI. La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.***

*En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:*

- a. La definición de criterios que brinden una orientación básica para la instauración y el funcionamiento de los componentes orgánicos y funcionales del SCI con las características requeridas.*
- b. El apoyo con acciones concretas, al establecimiento, el funcionamiento y el fortalecimiento de la actividad de auditoría interna, incluyendo la dotación de recursos y las condiciones necesarias para que se desarrolle eficazmente y agregue valor a los procesos de control, riesgo y dirección.*
- c. La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta.*
- d. La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el SCI.*
- e. La comunicación constante y el seguimiento de los asuntos asignados a los distintos miembros de la institución, en relación con el diseño, la ejecución y el seguimiento del SCI.*
- f. Las acciones pertinentes para el fortalecimiento del SCI, en respuesta a las condiciones institucionales y del entorno.*
- g. Una pronta atención a las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan sobre el particular.*



## 2.8. Otros aspectos de control interno.

### 2.8.1. Sobre la madurez del sistema de control interno de la Unidad Técnica de Gestión Vial.

2.8.1.1. Se realizó la evaluación del sistema de Control Interno existente en la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de La Cruz, Guanacaste. Como resultado de la evaluación se determinó que el índice de madurez del Sistema de Control Interno, alcanzó una nota del 35%; situándose en la condición de un sistema “Novato”, de acuerdo con los parámetros de evaluación de la Contraloría General de la República. A continuación, el detalle sobre el análisis de la evaluación realizada:

Cuadro No.3  
Índice de Madurez del Sistema de Control Interno

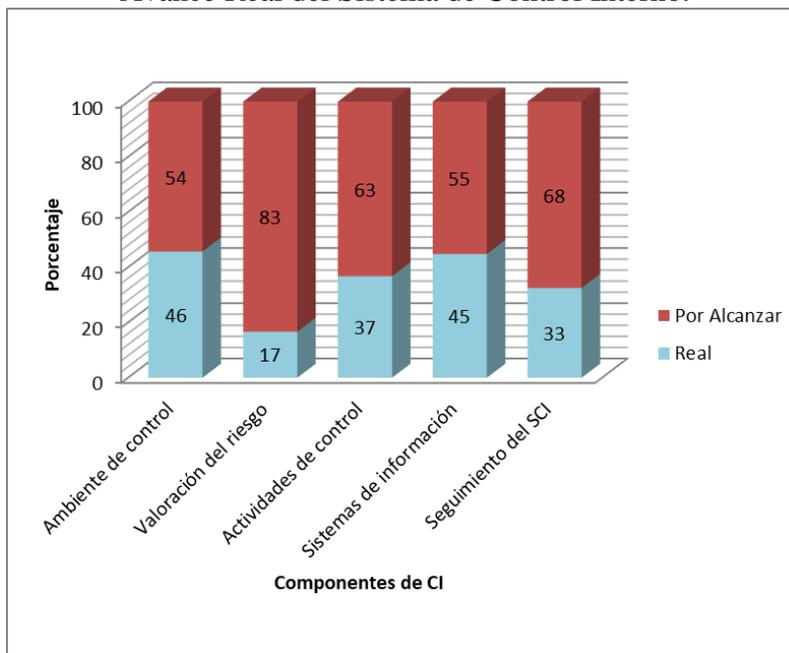
<b>ÍNDICE DE MADUREZ DEL SCI</b>	<b>35</b>
<b>Ambiente de control</b>	<b>46</b>
<b>Valoración del riesgo</b>	<b>17</b>
<b>Actividades de control</b>	<b>37</b>
<b>Sistemas de información</b>	<b>45</b>
<b>Seguimiento del SCI</b>	<b>33</b>

Fuente: Propia con base a la aplicación de cuestionarios y entrevistas.

2.8.1.2. A nivel de avance, se evidencia que el sistema de control interno de la Unidad, se encuentra por debajo de los estándares aceptables (mayor al 70%). A continuación, se presenta el gráfico de la evaluación realizada:



Gráfico No. 1  
Avance Real del Sistema de Control Interno.



Fuente: Propia con base a evaluaciones realizadas.

2.8.1.3. Este segundo gráfico, lo que nos indica es que la Unidad Técnica de Gestión Vial, ha logrado alcanzar un avance del 35% en el desarrollo de un sistema de control interno. Sin embargo, aún falta por avanzar en un 65% del resto de componentes, para que dicho sistema sea aún más eficiente.

Gráfico No. 2  
Grado de Avance en el desarrollo del Sistema de Control Interno.

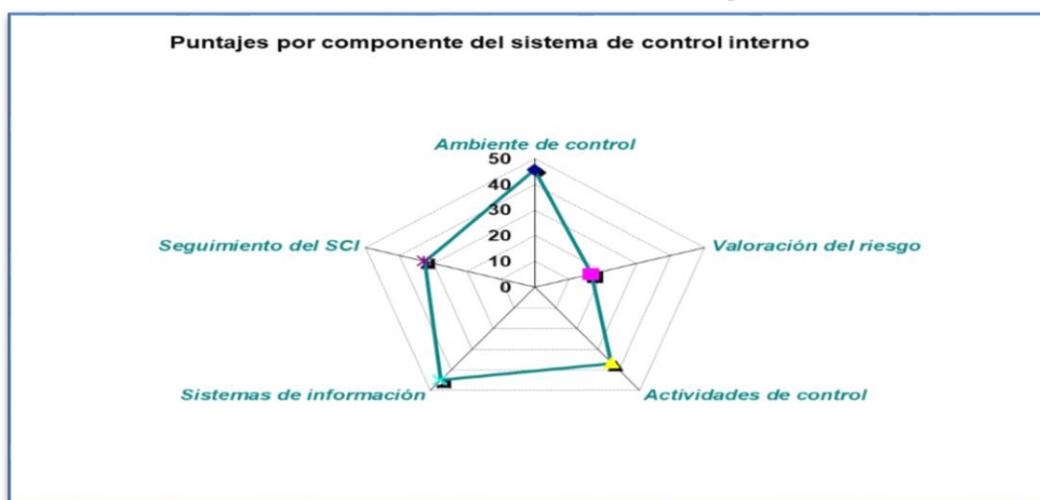


Fuente: Propia con base a evaluaciones realizadas.



- 2.8.1.4. En la tercera imagen, podemos evidenciar el comportamiento de los componentes del sistema de control interno de acuerdo con el puntaje final asignado según el cuestionario de control interno aplicado.
- 2.8.1.5. Se observa que, en la valoración del riesgo, apenas se alcanza un 20% en su desarrollo y que, en el resto de los componentes, no se logra llegar al 50% del puntaje asignado.

Gráfico No. 3  
Grado de Avance en la valoración del riesgo institucional



Fuente: Propia con base a evaluaciones realizada

- 2.8.1.6. La finalidad de un sistema de control interno en el sector público, es proporcionar seguridad para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como de exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y permitir con el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- 2.8.1.7. Tal y como lo establece la Ley General de Control Interno, N°8292 en su capítulo II “El sistema de control interno”, Artículo 7°, todo ente y órgano sujeto a esta Ley debe disponer con un sistema de control interno, el cual deberá ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales.
- 2.8.1.8. Dado lo anterior, la Unidad Técnica de Gestión Vial, estaría ante el incumplimiento de los artículos 10°, el inciso d) del artículo 12° de la presente Ley, los cuales indican lo siguiente:



... **Capítulo II - El sistema de control interno.**

**Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno.** Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

**Capítulo III - La Administración Activa**

**SECCIÓN I - Deberes del jerarca y los titulares subordinados**

**Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno.** En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

... d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley...

## **2.8.2. Sobre el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) de la Unidad Técnica de Gestión Vial.**

- 2.8.2.1. Durante la evaluación del sistema de Control Interno en la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de La Cruz, Guanacaste, se revisó el componente del control interno relacionado a la valoración de riesgo y se determinó que dicha Unidad no cuenta con un Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI). Como resultado de esa valoración se concluyó que el mismo es insipiente, lo cual significa que, se han emprendido esfuerzos aislados para el establecimiento del sistema de control interno; sin embargo, aún no se ha reconocido su importancia y el control interno es desorganizado.
- 2.8.2.2. La finalidad de un sistema de control interno en el sector público, es proporcionar seguridad para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como de exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y permitir con el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- 2.8.2.3. Tal y como lo establece la Ley General de Control Interno, N°8292 en su capítulo II “El sistema de control interno”, Artículo 7°, todo ente y órgano sujeto a esta Ley debe disponer de un sistema de control interno, el cual deberá ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales.



- 2.8.2.4. Dado lo anterior, la Unidad Técnica de Gestión Vial, estaría ante el incumplimiento de los artículos 10°, el inciso d) del artículo 12° y los artículos 18° y 19° de la presente Ley, los cuales indican lo siguiente:

**Capítulo II - El sistema de control interno.**

**Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno.** Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

**Capítulo III - La Administración Activa**

**SECCIÓN I - Deberes del jerarca y los titulares subordinados**

**Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno.** En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

... d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley...

**Sección II - Sistema Específico de Valoración del Riesgo**

**Artículo 18.-Sistema específico de valoración del riesgo institucional.** Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo...

**Artículo 19.-Responsabilidad por el funcionamiento del sistema.** El jerarca y los respectivos titulares subordinados de los entes y órganos sujetos a esta Ley, en los que la Contraloría General de la República disponga que debe implantarse el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, adoptarán las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema y para ubicarse al menos en un nivel de riesgo institucional aceptable...



### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. La implementación del sistema de control interno en todas las áreas de la Municipalidad es una responsabilidad del Concejo Municipal como máximo jerarca y de la administración activa, velar porque se instaure contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los diferentes procesos ejecutados en la administración. Ley General de Control Interno N°8292.
- 3.2. sí también, dentro de las Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE), destaca que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer y poner en funcionamiento un sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI). Este sistema, debe presentar las características e incluir los componentes y las actividades que define la normativa específica aplicable y debe someterse a las verificaciones y revisiones que correspondan a fin de corroborar su efectividad continua y promover su perfeccionamiento.
- 3.3. Al respecto, del análisis realizado en la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad en relación con el cumplimiento de la normativa que regula el quehacer de dicha unidad, se puede concluir que esa unidad presenta debilidades importantes en sus procesos de planificación tanto estratégico como operativo.
- 3.4. El hecho de que las actas de la Junta Vial, no se encuentren debidamente autorizadas y no son los libros oficiales, que deben ser utilizados para la transcripción de las sesiones, expone tanto a la Junta Vial como a la Municipalidad al riesgo de que el contenido de éstas sea considerado en grado de probabilidad como nulo relativamente.
- 3.5. En la Municipalidad, se carece de las políticas y procedimientos necesarios, conforme al marco particular de sus competencias, que permitan una toma de acciones y decisiones orientadas a fortalecer el sistema de control interno.

### 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 mencionada 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. RECOMENDACIONES AL CONCEJO MUNICIPAL**

- a. Elaborar y aprobar los reglamentos respectivos para el funcionamiento y organización de la Junta Vial Cantonal, así como el manual de procedimientos de la Unidad Técnica de Gestión Vial.
- b. Es necesario que el Concejo Municipal conforme y jure a los Comités de caminos u otro tipo de organización comunal para la ejecución de obras o en su defecto evaluar la necesidad de crear este tipo de comités auxiliares que en forma voluntaria apoyen las tareas de conservación y desarrollo vial cantonal.
- c. Brindar, en la forma y condiciones que le corresponden conforme a su competencia el apoyo necesario a las acciones que proponga la Administración, con el fin de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Así, como las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.
- d. Es necesario, en razón de lo que establece la Ley 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público, de considerar el SEVRI y las autoevaluaciones del sistema de control interno, en conciliación con la Planificación Institucional, para implementar la normativa y las políticas para regular el funcionamiento en la Unidad Técnica de Gestión Vial.
- e. Para dar por atendidas las recomendaciones anteriores, el Concejo Municipal en un plazo no mayor a seis meses, remitirá a la Auditoría Interna copia de los documentos que evidencien el cumplimiento de las mismas.

#### **4.2. RECOMENDACIONES A LA ALCALDÍA MUNICIPAL.**

- a. Implementar con la Unidad de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad, la evaluación mensual del plan anual operativo y su ejecución financiera en cada una de las áreas estratégicas y programas municipales, que permitan darle seguimiento al



grado de ejecución y en el caso que nos ocupa que tenga concordancia con lo estipulado en el Plan Quinquenal, para que en futuras revisiones se pueda contar con información completa, veraz y confiable que facilite el análisis y toma de decisiones respecto a los resultados del municipio.

- b. Implementar un programa de aseguramiento propio de la calidad de las obras y los materiales, a fin de asegurarse que todas las obras que se realicen y/o materiales que se utilicen en los distintos proyectos; cuenten con las especificaciones exigidas en el cartel y cumplan las exigencias requeridas.
- c. Agilizar la implementación del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), como plataforma tecnológica de uso obligatorio para realizar la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa y así cumplir con la directriz DGABCA-0013-2017 de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del día 07 de noviembre del año 2017.
- d. Establecer una clara segregación de funciones a fin de evitar que el profesional que refrenda los contratos, sea el mismo que los autentica y que a su vez, este profesional sea el mismo que confecciona el contrato de formalización y quien emita los criterios legales asociados a la contratación.
- e. Implementar las medidas de control necesarias para que en los diferentes carteles de las contrataciones que se realicen en la Municipalidad se presenten de manera detallada la información de lo que se desea adquirir y en donde van a ser utilizados los materiales o servicios.
- f. Establecer un mecanismo de control que permita minimizar el riesgo de alteraciones y errores en los sistemas utilizados para llevar el control de las contrataciones administrativas, tanto en la Municipalidad como en la Unidad Técnica de Gestión Vial y que dicho sistema permita llevar un control de usuario que facilite la evaluación y garantice la seguridad de la información.
- g. Evaluar cuidadosamente, el proceso de contrataciones administrativas que es llevado a cabo, a fin de evitar el riesgo de posibles incumplimientos a la normativa legal y técnica vigente que pueda afectar su operación; como en el caso de las licitaciones no publicadas en La Gaceta.
- h. Velar por el cumplimiento de lo establecido en el Código de Trabajo, específicamente los artículos N°294 y N°300, respecto a lo que a normas de seguridad y salud ocupacional compete.
- i. La Alcaldía cuenta con 10 días hábiles para elaborar un plan de acción con el fin de atender las recomendaciones hechas en este informe y remitir copia a la Auditoría



Interna para el debido seguimiento. Dicho plan de acción debe tener como fecha máxima de ejecución el 30 de setiembre de 2021.

#### **4.3. RECOMENDACIONES A LA JUNTA VIAL.**

- a. Cumplir el ordenamiento jurídico y técnico, así como lo indicado en la Ley General de Control Interno N°8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su numeral 4.4.4 “Libros legales”, la Junta Vial debe proceder a realizar la oficialización del libro de actas de su Junta.
- b. Gestionar ante el Concejo Municipal el nombramiento y juramentación de los Comités de caminos u otro tipo de organización comunal que apoyen las tareas de conservación y desarrollo vial cantonal.
- c. Cumplir con lo indicado en el artículo N°11 inciso d) del Reglamento al artículo N°5, inciso b) de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N°8114 en donde se indica que este informe debe ser presentado en el mes de enero de cada año y no en marzo como la Municipalidad lo venía efectuando al incluirlo dentro de su informe anual de gestión (con el fin de cumplir con el artículo N°17, inciso g) del Código Municipal).
- d. La Junta Vial cuenta con 10 días hábiles para elaborar un plan de acción con el fin de atender las recomendaciones hechas en este informe y remitir copia a la Auditoría Interna para el debido seguimiento. Dicho plan de acción debe tener como fecha máxima de ejecución el 30 de setiembre de 2021.

#### **4.4. RECOMENDACIONES A LA UNIDAD TÉCNICA DE GESTIÓN VIAL.**

- a. Elaborar el manual de procedimientos de la Unidad Técnica de Gestión Vial y que estos sean revisados por la Alcaldía y aprobados por el Concejo.
- b. Elaborar un programa de aseguramiento propio de la calidad de las obras y los materiales, a fin de asegurarse que todas las obras que se realicen y/o materiales que se utilicen en los distintos proyectos; cuenten con las especificaciones exigidas en el cartel y cumplan las exigencias requeridas.
- c. Archivar en los expedientes de las contrataciones administrativas, los contratos debidamente firmados y autenticados, así como los respectivos refrendos, los informes técnicos en donde se acredite la satisfacción por parte de la Administración (en este caso de la Unidad Técnica de Gestión Vial), sobre las obras realizadas,



además del finiquito del contrato y actas de recepción firmadas por parte del representante de la compañía adjudicataria.

- d. Llevar el registro de las contrataciones administrativas en un sistema que permita llevar un control de usuario que facilite la evaluación y garantice la seguridad de la información.
- e. Evaluar la necesidad de levantar un listado de todos y cada uno de los puentes que existen en el Cantón de La Cruz; así como la condición en que se encuentran cada uno de ellos.
- f. Velar por el cumplimiento de lo establecido en el Código de Trabajo, específicamente los artículos N°294 y N°300, respecto a lo que a normas de seguridad y salud ocupacional compete.
- g. Velar por el cumplimiento de las normas mínimas de Control Interno, con el fin de resguardar los activos de pérdidas o deterioro de los mismos. Así como evaluar la vinculación de la planificación y la ejecución financiera en la gestión de los recursos de la Ley No. 8114.
- h. La Unidad Técnica de Gestión Vial cuenta con 10 días hábiles para elaborar un plan de acción con el fin de atender las recomendaciones hechas en este informe y remitir copia a la Auditoría Interna para el debido seguimiento. Dicho plan de acción debe tener como fecha máxima de ejecución el 30 de setiembre de 2021.

Proceso desarrollado por:

Licda. María Luisa Oporta Centeno.  
**Auditor Supervisor de Apoyo.**

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

Lic. Gledys H. Delgado Cárdenas.  
**Auditor Interno.**