



INFORME Nro. MLC-UAI-INF-009-2021

**AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS GESTIONES Y
PROCESOS JURÍDICOS-ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES REALIZADOS
EN LA MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ GUANACASTE**

1. INTRODUCCION.

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.

En cumplimiento con el plan de trabajo del año 2021, lo establecido en el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, la Auditoría Interna procedió a realizar un estudio especial para evaluar las gestiones y procesos jurídicos-administrativos y judiciales realizados en la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, de conformidad con el bloque legal aplicable a la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, durante el periodo comprendido entre el mes de enero del año 2017 y julio del año 2021.

1.2 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION.

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para esta auditoría, de las gestiones y procesos jurídicos-administrativos y judiciales de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, es de total responsabilidad de la Administración Municipal, de acuerdo con el artículo 10 y 16 de la Ley General de Control Interno.

1.3 CRITERIOS DEL ESTUDIO.

- a) Código Municipal, Ley No. 7794.
- b) Código de Trabajo.
- c) Normas de Control Interno para el Sector Público.
- d) Ley General de Control Interno N.º 8292.
- e) Ley General de la Administración Pública.
- f) Ley de Contratación Administrativa.
- g) Ley de Refrendos de la Administración Pública.
- h) Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.



- i) Reglamento a la Ley de Refrendos de la Administración Pública.
- j) Votos 15-90, 2387-91, 4557-95, 6811-95, 676-97 Sala Constitucional.
- k) Código Procesal Civil.

1.4 OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO.

Evaluar las gestiones y procesos jurídicos-administrativos y judiciales realizados en la Municipalidad de La Cruz Guanacaste.

1.5 NATURALEZA Y ALACANCE DEL ESTUDIO.

El estudio abarcará las gestiones y procesos jurídicos-administrativos y judiciales realizados en la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, durante el periodo comprendido entre el mes de enero del año 2017 y julio del año 2021.

El alcance se podrá ampliar cuando se consideró necesario por el titular de Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz.

Se desarrollará con sujeción, fundamentalmente, Manual de normas generales de auditoría para el Sector Público, aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República R-DC-64-2014 y en cualquier otra normativa aplicable.

1.6. ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON EL OBJETO DE ESTUDIO.

Se destaca la colaboración de los funcionarios de la Administración Activa Municipal para el desarrollo de la Auditoría.

1.7. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del análisis, se efectuó en conferencia realizada el día 06 octubre de 2021, con el Lic. Alonso Allan Corea-Alcalde Municipal- y el día 07 de octubre de 2021 con la Licda. Lorena Caldera Obregón-Gestora Jurídico-, Licda.



Yahaira Duarte Aguirre-Gestora Jurídico- y el Lic. Carlos Guevara Torres-Gestor Jurídico.

Al comunicar el informe preliminar del estudio, no se realizó ninguna observación a los hallazgos y recomendaciones. Al final hubo conformidad con el contenido del informe y las recomendaciones emitidas en ambas conferencias.

1.8. METODOLOGIA APLICADA.

Para el desarrollo de esta auditoría se emplearon, entre otras técnicas de auditoría, las siguientes:

- a) Análisis de la normativa legal y técnica aplicable en congruencia con los objetivos de la presente auditoría.
- b) Solicitudes de información mediante oficios dirigidos a la Administración municipal, con el fin de disponer de datos suficientes para realizar los análisis respectivos.
- c) Uso de herramientas automatizadas para el procesamiento y el análisis de datos.

1.9. GENERALIDADES ACERCA DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.

Las gestiones y procesos jurídicos-administrativos y judiciales en una Municipalidad involucran entre otras cosas la función asesorar en materia normativa las actuaciones que realice el municipio, de manera tal que sus actuaciones sean acordes al Principio de legalidad que rige a la Administración pública.

Además, atiende las consultas administrativas formuladas por los diferentes departamentos que compone el municipio. Asimismo, concierne confeccionar y revisar contratos, convenios, proyectos acordes con las disposiciones legales, y demás documentos que surjan de labores que realiza.

De igual manera, emite criterios o pronunciamientos referentes a conflictos o situaciones consultadas, y se encarga de dirigir o asesorar los procedimientos administrativos que buscan asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

En ese sentido, en las Municipalidades es necesario contar con un Sistema de Control Interno que coadyuve a las operaciones y gestiones jurídicas.



Por ello, la Unidad de Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz, procedió a evaluar las gestiones y procesos jurídicos-administrativos y judiciales realizados en la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, durante el periodo comprendido entre el enero del año 2017 y julio del año 2021, de conformidad con el bloque legal aplicable y los resultados se presentan a continuación.

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

2.1. Evaluación general sobre la madurez del Sistema de Control Interno del Departamento Jurídico de la Municipalidad de La Cruz.

El Control Interno es la base donde deben descansar las actividades y operaciones de la municipalidad y como instrumento de eficiencia, la administración debe regirse por el conjunto de políticas y procedimientos establecidos formalmente en un sistema de control interno, que proporcione una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales de las diferentes áreas de gestión.

Por lo que, se aplicó un cuestionario a los funcionarios que conforman el proceso de Gestión Jurídica, para evaluar el índice de madurez del sistema de control interno, que de acuerdo a los resultados descritos en la Tabla #1, alcanzó un puntaje del 20% situándose en la condición de un sistema “Incipiente”, (esto de acuerdo a los parámetros de evaluación establecidos por la Contraloría General de la República); lo cual implica que se requiere de una atención máxima.

A continuación, el detalle sobre el análisis de la evaluación efectuada:

Tabla #1

Resultados de la evaluación del índice de madurez del SCI

ÍNDICE DE MADUREZ DEL SCI	20
Ambiente de control	24
Valoración del riesgo	21
Actividades de control	21
Sistemas de información	21
Seguimiento del SCI	15

Fuente: Elaboración propia a partir de los papeles de trabajo.

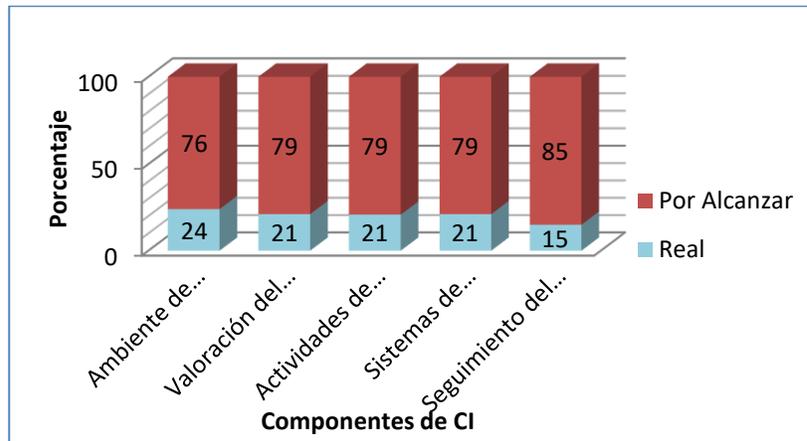
A nivel de avance, se evidencia que el Sistema de Control Interno del Departamento Jurídico, es un reflejo del Sistema de Control Interno institucional y se ubica por debajo de los estándares aceptables (mayor al 70%). A continuación, se presenta el



gráfico con los resultados de la evaluación realizada por los cinco componentes, a saber:

Gráfico Nro.1

Gráfico de la evaluación de los cinco componentes del CI



Fuente: Elaboración propia a partir de los papeles de trabajo.

En virtud de lo anterior, se requiere que el Departamento Jurídico valore el ambiente de control, con respecto al compromiso interno y externo, la ética, la motivación del personal y la estructura que impera para el cumplimiento de los objetivos de la entidad, la implementación de un sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI), que permita su identificación y la mitigación de los mismos, actividades de control para determinar políticas, procedimientos, técnicas, prácticas y mecanismos que permiten mitigar los riesgos, incluyen aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, revisiones y generación de documentación, un sistema de información que ayude al conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar, y recuperar de modo adecuado la información producida o recibida por el departamento y el seguimiento del sistema de control interno que comprende las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno a lo largo del tiempo.

El siguiente gráfico muestra que el Departamento Jurídico, ha alcanzado preliminarmente el 20% en el desarrollo de un sistema de control interno, lo anterior con base en la evaluación realizada al departamento.



Gráfico Nro.2

Gráfico del CI por parte del Departamento Jurídico.



Fuente: Elaboración propia a partir de los papeles de trabajo.

El propósito 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 el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Al respecto, 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.

En virtud de lo anterior, el Departamento Jurídico, 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...”

2.2. Debilidades encontradas en el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) del Departamento Jurídico.

Durante la evaluación del sistema de Control Interno en el Departamento Jurídico de cantón de La Cruz, Guanacaste, se revisó el componente del control interno relacionado a la valoración de riesgo y se determinó que no se cuenta con un Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI).

Con respecto al componente de la valoración del riesgo del Departamento Jurídico se obtuvo un puntaje del 20%, en consecuencia, la madurez del sistema de control interno es de Incipiente y el sistema específico de valoración del riesgo es del 21%.

Al respecto, 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.

En virtud de lo anterior, el CCDR 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...”

El Departamento Jurídico puede establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno con la suficiente evidencia comprobable, para que en lo sucesivo la Auditoría Interna de la Municipalidad pueda dar el seguimiento y recomendaciones pertinentes.

Evaluar las evidencias existentes que soportan el cumplimiento de los elementos sustanciales motivos, contenido y el elemento formal motivación; integrados en los criterios emitidos por los Gestores (as) Jurídicos (as) Municipales.

2.3. Sobre los criterios jurídicos y legales relacionados con Contratación Administrativa.

En la muestra de criterios legales emitidos sobre el tema de Contratación Administrativa, no se logró identificar lo indicado en el articulado 133 y 136 de la Ley General de la Administración Pública, respecto a la necesidad de que los criterios



expresamente señalen el elemento denominado “motivo” dentro del acto administrativo que soporta la respuesta jurídica, del mismo modo, se denota la ausencia integral de la referencia a la hipótesis jurídica y presupuesto jurídico (norma) que motivan explícitamente el criterio.

Al respecto el artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública dispone:

“Artículo 133.-

1. El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.
2. Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento.”

Por su parte el artículo 136 idem cita:

“Artículo 136.-

1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:
 - a) Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos;
 - b) Los que resuelvan recursos;
 - c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;
 - d) Los de suspensión de actos que hayan sido objeto del recurso;
 - e) Los reglamentos y actos discrecionales de alcance general; y
 - f) Los que deban serlo en virtud de ley.
2. La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia.”

Esta situación es una clara causa de la ausencia de manuales de procedimientos internos, que integren los aspectos mínimos en los criterios confeccionados y un



potencial incumplimiento de los aspectos mínimos legales requeridos por el Ordenamiento Jurídico atinente.

Considerando lo anterior, el efecto probable ante la ausencia de los elementos de contenido y motivo, dentro de los criterios legales de Contratación Administrativa, es la exposición a riesgos legales y/o debilidades de motivación dentro del criterio de adjudicación de la Proveduría Municipal y dentro del acto formal de adjudicación emitido por el Jeraarca atinente. Esta situación genera un debilitamiento en el sistema de control interno municipal.

2.4. Sobre los criterios jurídicos y legales generados a partir de las consultas internas organizacionales.

En el 12% de los criterios examinados, se identificó la ausencia de respaldo del documento original en formato físico o digital que evidencie la recepción por parte del solicitante del criterio emitido, aunado a la falta de asignación de oficio y/o consecutivo en los criterios confeccionados.

Al respecto el artículo 134 de la Ley General de la Administración Pública señala:

“Artículo 134.-

1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.
2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor.”

Con lo anterior, se genera un debilitamiento en la calidad del control y de la comunicación de los criterios jurídico-legales confeccionados y emitidos. Así mismo, se produce un riesgo de control al debilitar en grado de probabilidad el componente de Información del Sistema de Control Interno.



Revisar el cumplimiento de los elementos legales mínimos en los contratos administrativos y laborales confeccionados por los Gestores Jurídicos Municipales.

2.5. Aspectos generales de los contratos de Licitaciones Abreviadas: multas y procesos de adjudicación.

En los contratos examinados, no se logró identificar clausula alguna sobre multas por defectos complementarios en la ejecución del objeto contractual, únicamente se observó la cláusula penal que sanciona la demora en la entrega del objeto adjudicado.

Como criterio el artículo Nro. 47 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, establece lo siguiente:

“Artículo 47.-Generalidades. La Administración, podrá establecer en el cartel, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato, considerando para ello, aspectos tales como, monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público y la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas, siempre que se considere el medio idóneo para el cumplimiento y satisfacción de las obligaciones contractuales. Todo lo anterior con arreglo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad. (...)”

La ausencia expuesta, se fortalece al no contarse en la Municipalidad de La Cruz con el Manual Procedimientos Administrativos, mediante el cual, se definan lo que son defectos en la ejecución contractual y que establezcan otras formas complementarias de incumplimiento.

La debilidad tratada, podría ocasionar pérdidas económicas por defectos en la ejecución o incumplimientos contractuales relacionados con factores ajenos al plazo de ejecución.

2.6. Aspectos generales de las autorizaciones internas en las formalizaciones contractuales de la Municipalidad de La Cruz.

Mediante los oficios MLC-DAI-OF-118-2020 y el oficio MLC-DAI-OF-119-2020, la Unidad de Auditoria Interna, advirtió sobre riesgos de legalidad respecto al contrato y refrendo o autorización interna en materia de Contratación Administrativa.

Posterior a esas advertencias, la Administración Municipal ha realizado ajustes significativos para cumplir con el bloque de legalidad aplicable.



Sin embargo, en la evaluación de procesos de contratación realizados antes de la emisión de los oficios supracitados, mismos que están dentro del período de alcance de este estudio se observaron las siguientes debilidades:

1. No se pudo verificar que el profesional en derecho que realiza el refrendo sea diferente al profesional que participa en el proceso de contratación emitiendo criterio legal o confeccionando y autenticando el contrato, por ausencia de datos de identificación en el contrato.
2. En el documento de refrendo no se logró evidenciar que en el proceso se realicen verificaciones esenciales, a saber:
 - a) Verificación de la existencia de los estudios técnicos, legales, financieros, económicos y administrativos, así como cualquier otro que sustente y se requiera para la selección del objeto contractual y los demás términos del cartel, dentro del expediente administrativo.
 - b) Verificación de constancia o documento idóneo de que el contratista se encuentra al día en sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social, vigente al momento de solicitud del trámite de refrendo.
 - c) Verificación de certificación registral o notarial que acredite la representación legal de la contratista para la fecha de firma del contrato y cuando corresponda.
 - d) Verificación sobre la existencia de declaración jurada en la que se exprese por parte del contratista que no se encuentra afectado por el régimen de prohibiciones previsto en la Ley de Contratación Administrativa y que se encuentra al día en el pago de impuestos nacionales.
 - e) Verificación de que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, se ajusten a los términos del cartel y sus modificaciones, a la oferta adjudicada y sus aclaraciones, así como a los términos del acto de adjudicación y de los estudios técnicos que lo sustentan, en el entendido de que el análisis de refrendo no implica en absoluto una validación de los estudios técnicos en cuestión, la cual es de entera responsabilidad de los funcionarios o consultores de la Administración que los suscriben.



3. Además, hay ausencia de referencia entre el expediente de la contratación, la garantía de cumplimiento y cualquier otra garantía requerida por el cartel del concurso, que se deba hacer valer en la etapa de ejecución contractual, así como, el pago de las especies fiscales que correspondan, según el ordenamiento jurídico.

Sobre la materia de aprobaciones internas de formalizaciones contractuales la Ley Sobre el Refrendo de las Contrataciones Administrativas dispone:

“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.”

Por su parte el numeral 17 de la Ley Sobre Refrendo a las Contrataciones Administrativas señala:

“Artículo 17.-Refrendo interno.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, estará sujeta al refrendo interna de la Administración, la actividad contractual excluida del refrendo, pero únicamente en los siguientes casos:

- 1) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación pública no sujeto a refrendo.
- 2) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación abreviada, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación abreviada establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que corresponda a la Administración contratante.
- 3) Todo contrato administrativo derivado de procedimientos de contratación directa autorizados por la Contraloría General de la República con



fundamento en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, en el tanto así se disponga en el oficio de autorización respectivo.

4) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación de las excepciones de oferente único, establecida en el inciso d) del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, y de objetos que requieran seguridades calificadas, dispuesta en el inciso h) del artículo 131 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de licitación abreviada establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que corresponda a la Administración contratante.

5) Todo contrato administrativo de entes, empresas u órganos públicos cuya actividad contractual esté regida por principios de contratación y no por los procedimientos de selección del contratista previstos en la Ley de Contratación Administrativa y en su Reglamento, en el tanto no estén sujetos al refrendo y el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación abreviada establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que correspondería a la Administración licitante.

Para efectos de la aplicación de este artículo, la estimación del precio del contrato considerará únicamente el plazo original del contrato y no sus eventuales prórrogas.

(Así reformado por el artículo 1° de la resolución R-DC-114-2016 del 16 de diciembre de 2016)”

Aplicando en Reglamento de la Ley Sobre Refrendo a las Contrataciones Administrativas, se especifica el criterio sobre los alcances del acto de autorización interna:

“Artículo 8.-Alcance del análisis de los contratos.

El análisis que realiza la Contraloría General de la República para determinar la procedencia del refrendo de un contrato administrativa es de legalidad y no de oportunidad o conveniencia. Asimismo, dicho análisis no implica una revisión integral del expediente de la contratación, sino que se circunscribirá a la verificación de los siguientes aspectos:

1) Que exista contenido presupuestario suficiente y disponible para cubrir el precio contractual, según lo dispone el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa.



2) Que para la selección del contratista se haya seguido el procedimiento ordinario de concurso o la excepción de contratación directa que corresponda según el ordenamiento jurídico vigente. Debe entenderse que el análisis de legalidad que realiza la Contraloría General de la República para determinar la procedencia del refrendo, no implica la revisión de legalidad del proceso de evaluación y selección del contratista, salvo en lo expresamente dispuesto en este artículo, pues para tales efectos las partes legitimadas cuentan con las vías recursivas ordinarias.

3) Que estén incorporados en el expediente administrativo de la contratación, los estudios técnicos, legales, financieros, económicos y administrativos, así como cualquier otro que sustente y se requiera para la selección del objeto contractual y los demás términos del cartel, cuando así lo requiera el ordenamiento jurídico. Es entendido que la solución técnica adoptada por la Administración es de su entera discrecionalidad y responsabilidad, por lo que la Contraloría General de la República se limitará a verificar la existencia de los estudios requeridos por el ordenamiento jurídico o de las razones que justifican su ausencia.

4) Que las partes tengan la capacidad jurídica para acordar y suscribir las obligaciones contenidas en el contrato, para tales efectos el análisis de refrendo verificará la existencia de la siguiente información:

i. Certificación o constancia de que el contratista se encuentra al día en sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social, vigente al momento de solicitud del trámite de refrendo.

ii. Certificación registral o notarial que acredite la representación legal de la contratista para la fecha de firma del contrato y cuando corresponda, para su respectiva adenda.

iii. Declaración jurada en la que se exprese por parte del contratista que no se encuentra afectado por el régimen de prohibiciones previsto en la Ley de Contratación Administrativa y que se encuentra al día en el pago de impuestos nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 del Reglamento a dicha Ley.

5) Que consten en el expediente de la contratación, la garantía de cumplimiento y cualquier otra garantía requerida por el cartel del concurso, que se deba hacer valer en la etapa de ejecución contractual, así como el pago de las especies fiscales que correspondan, según el ordenamiento jurídico.



6) Que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, se ajusten a los términos del cartel y sus modificaciones, a la oferta adjudicada y sus aclaraciones, así como a los términos del acto de adjudicación y de los estudios técnicos que lo sustentan, en el entendido de que el análisis de refrendo no implica en absoluto una validación de los estudios técnicos en cuestión, la cual es de entera responsabilidad de los funcionarios o consultores de la Administración que los suscriben. Cuando en el contrato se incluyan términos que difieran de los estipulados en los documentos señalados anteriormente, en la nota de remisión a la que se refiere el artículo 12 de este Reglamento, se deberá señalar el sustento técnico, financiero y jurídico del cambio, según corresponda.

7) Que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, resulten sustancialmente conformes con la Ley de Contratación Administrativa, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, y la normativa especial que regule la materia objeto del contrato administrativa según corresponda. Para este propósito, la Administración identificará en la nota de remisión a la que se refiere el artículo 12 de este Reglamento, el marco jurídico especial aplicable a la relación contractual sometida al trámite de refrendo, con indicación de la norma y el articulado específico aplicable al caso concreto.

En el caso de los contratos administrativos de entes, empresas y órganos públicos cuya actividad contractual esté regida por principios de contratación y no por los procedimientos ordinarios de selección del contratista regulados en la Ley de Contratación Administrativa y en su Reglamento, el análisis de refrendo verificará el cumplimiento de la legislación y normativa especiales que regulan su actividad contractual, para lo cual debe cumplirse con lo indicado en este inciso en cuanto a precisar la normativa específica aplicable.

8) Que el precio del contrato se ajuste a los términos del avalúo administrativo, en los casos que así corresponda, y según los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico.

(Así reformado por el artículo 1° de la resolución R-DC-114-2016 2016 del 16 de diciembre de 2016)”

Sobre el trámite de Refrendo interno el Reglamento de la Ley Sobre Refrendo a las Contrataciones Administrativas, especifica:

“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)”

La falta de reglamentación interna especializada en la materia de refrendos internos, es la principal causa de las debilidades expuestas en este apartado, lo que, debilita el Sistema de Control Interno.

2.7. Sobre los contratos con efectos registrales y las autorizaciones internas asociadas a la adquisición de bienes muebles inscribibles.

En el análisis realizado sobre bienes muebles inscribibles, se observó lo siguiente:

- a) Ausencia de contratos, verificación o vistos buenos de escrituras públicas y/o autorizaciones internas en los casos vinculados con vehículos, maquinarias y en general bienes muebles inscribibles, adquiridos por medio de procedimientos de Contratación Administrativa.
- b) Ausencia de la solicitud de confección de refrendos y/o verificación de contratos con efectos registrales por parte de la Proveeduría Municipal.
- c) Ausencia de alguna evidencia sobre escrituras y/o procesos registrales de inscripción y por consiguiente tampoco se ubica la evidencia de aprobación interna en los documentos señalados.



Sobre ello, citamos como ejemplos los siguientes procesos: 2019LA-000017-01 (Adquisición de una Traileta de 22 metros cúbicos), 2020LA-000012-01 (Adquisición de tres vehículos, totalmente nuevos, modelos 2021), 2020LA-000010-01 (Adquisición de una vagoneta totalmente nueva), 2020LA-000011-01 (Adquisición de un camión recolector de residuos sólidos de 8.4 m³ con capacidad de compactación de 4.5 toneladas o superior, totalmente nuevo, modelo 2020 o superior) y 2020LA-00009-01 (Adquisición de un cargador retroexcavadora -Back Hoe- totalmente nuevo año 2020 o superior).

Sobre esta temática el artículo 17 del Reglamento sobre Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, señala:

“Artículo 17.- Artículo 17.-Refrendo interno. De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, estará sujeta al refrendo interna de la Administración, la actividad contractual excluida del refrendo, pero únicamente en los siguientes casos:

(...)

2) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación abreviada, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación abreviada establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que corresponda a la Administración contratante.

(...)”

Complementariamente el artículo 198 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa dispone:

“Artículo 198.-Formalización contractual. La relación contractual válida y perfeccionada se formalizará cuando sea necesario para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídas por las partes.

(...)

Sólo requerirá formalización en escritura pública las contrataciones administrativas que por su naturaleza requieran de dicho documento y deban inscribirse en el Registro Nacional, así como las que por ley tengan que sujetarse a ese requisito.



(...)"

Los hallazgos identificados se pueden asociar, en grado de probabilidad, a la carencia de normativa en la Municipalidad de La Cruz sobre el tema de autorizaciones internas de contratos con efectos registrales, así como, de procedimientos o directrices administrativas que delimiten las acciones de control por parte del Departamento Jurídico.

Es por ello, que se genera el riesgo de que se materialicen posibles letargos o vicios en el perfeccionamiento contractual de este tipo de Contrataciones Administrativas, situación que expone un debilitamiento al Sistema de Control Interno por omisión.

2.8. Sobre el cumplimiento de los elementos legales mínimos en los contratos administrativos de Convenio o Convenios Municipales.

En una muestra de 19 convenios examinados, no se identificó evidencia de la fecha de recibido por parte del Concejo Municipal o la Alcaldía respecto a cada proyecto de convenio. Sin embargo, si se identificaron los acuerdos municipales mediante los cuales se conocieron y deliberaron cada proyecto facultativo confeccionado por el Departamento Jurídico.

También es importante señalar el cumplimiento de los criterios mínimos dentro de los proyectos de convenios analizados, a saber:

- a) Se individualizan las calidades de las partes y la naturaleza de las partes que celebran el convenio constituye sujetos de derecho público y/o sujetos habilitados para pactar.
- b) La actividad desplegada por cada uno de los sujetos del convenio se enmarca dentro de sus respectivas esferas de competencia.
- c) Se evidencian en los proyectos de convenio las condiciones, los derechos y obligaciones de cada una de las instituciones y/o partes.
- d) Todo lo anterior conforme al artículo 138 Ley de Contratación Administrativa y el artículo 72 del Código Municipal.
- e) Se identifican lineamientos de control y supervisión respecto a los convenios pactados entre las partes. Lo anterior conforme al artículo 12 Ley de Control Interno.



- f) Sobre las evidencias del refrendo a los convenios aprobados por el Concejo Municipal, es de notar que se reiteran los hallazgos e incumplimientos desarrollados en el apartado “2.1.2.- Sobre los aspectos generales de las autorizaciones internas en las formalizaciones contractuales de la Municipalidad de La Cruz.”

Finalmente, es necesario indicar, que tal y como se mencionó al principio de este apartado, la falta de evidencia de la fecha de recibido por parte del Concejo Municipal o la Alcaldía respecto a cada proyecto de convenio, genera un debilitamiento en la calidad del control y de comunicación, así mismo, se produce un debilitamiento, en grado de probabilidad, del componente de Información del Sistema de Control Interno.

2.9. Sobre el cumplimiento de los elementos legales mínimos en los contratos laborales de la Municipalidad de La Cruz.

El Departamento Jurídico participa de manera específica y exclusiva, en la confección de los contratos laborales por servicios especiales. Se denota el cumplimiento de la totalidad de los criterios aplicados a la muestra representativa, se cumple con:

- 1) Los nombres y apellidos, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio de los contratantes
- 2) El número de sus cédulas de identidad, si estuvieren obligados a portarlas.
- 3) La designación precisa de la residencia del trabajador cuando se le contratare para prestar sus servicios o ejecutar una obra en lugar distinto al de la que tiene habitualmente.
- 4) La duración del contrato o la expresión de ser por tiempo indefinido, para obra determinada o a precio alzado.
- 5) El tiempo de la jornada de trabajo y las horas en que debe prestarse éste.
- 6) El sueldo, salario, jornal o participación que habrá de percibir el trabajador; si se debe calcular por unidad de tiempo, por unidad de obra o de alguna otra manera, y la forma, período y lugar del pago.
- 7) El lugar o lugares donde deberá prestarse el servicio o ejecutarse la obra.
- 8) Las demás estipulaciones en que convengan las partes.
- 9) El lugar y fecha de la celebración del contrato.



- 10) Las firmas de los contratantes, en el entendido de que dos testigos podrán sustituir válidamente la de quien no sepa o no pueda hacerlo.

Todo conforme a los artículos 24 del Código de Trabajo y el artículo 23 del Reglamento Autónomo de Organización y Funcionamiento de la Municipalidad de La Cruz.

Revisar el estado y cumplimiento del debido proceso en los procedimientos administrativos gestados en la Municipalidad de La Cruz.

2.10. Sobre el estado de cumplimiento del debido proceso en los procedimientos administrativos gestados en la Municipalidad de La Cruz por medio de su Departamento Jurídico.

Debido a lo que se expondrá más adelante en el apartado 2.12.2 de este informe, solo se pudo examinar un expediente relacionado con procedimientos administrativos, sea la sumaria PAD-006-2021, y se determinó el cumplimiento satisfactorio de los siguientes criterios:

1. Los documentos se encuentran debidamente foliados.
2. El expediente se encuentra ordenado cronológicamente.
3. Se integra en el expediente el nombramiento de órgano director y/o la delegación u orden de inicio del procedimiento administrativo.
4. En caso de procedimientos extintivos de derechos y/o disciplinarios se denota expresamente la imputación objetiva, que consisten en que debe indicarse, exactamente, cuáles son los hechos y cargos que se le imputan al administrado sujeto al procedimiento.
5. Se identifica dentro del expedientes soporte o evidencia de la notificación a la parte requerida sobre sus derechos y facultades.
6. Las actas de notificación se encuentran debidamente integradas en el expediente verificado.
7. Se identifican actos que manifiesten o informen al sujeto requerido sobre su derecho de a ser oído y oportunidad del interesado para presentar argumentos dentro del proceso. Aunado a la oportunidad de preparar su alegación, lo que



incluye el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate.

8. Se identifican soportes sobre la audiencia realizada.
9. Se identifica la fundamentación o motivación de los actos administrativos, que produzcan una terminación normal o anormal del de procedimiento.

Todo conforme a los artículos 39 y 41 de la constitución Política, artículos 5.1, 5.6 y 5.7 de las Normas de Control Interno Para el Sector Público y conforme a lo regulado en el voto Nro. 5469-95 de la Sala Constitucional.

Revisar el estado de los procesos judiciales gestados en la Municipalidad de La Cruz por medio de un procedimiento de confirmación entre los archivos internos y la base de datos virtual del Poder Judicial.

2.11. Sobre el estado de los procesos judiciales gestados por el Departamento Jurídico de Municipalidad de La Cruz en relación a la base de datos virtual del Poder Judicial.

2.11.1. Generalidades

Los criterios de estudio aplicados en este apartado consideran tres parámetros definidos como expedientes en: Estado Regular, Inactivos, Archivados o Inadmisibles.

En el caso de los expedientes es estado regular se integran los procesos judiciales que se encuentran en trámite según el reporte de estado del Departamento Jurídico Municipal y además concuerdan su estado a nivel de la Base de Datos del Poder Judicial.

El estado inactivo, significa que los procedimientos cuentan con un periodo sin actividad ejercida o incitada por la Municipalidad de La Cruz; que termina por generar un cambio de estado administrativo a nivel de la base de datos del Poder Judicial y que refleja la falta de seguimiento de los procesos judiciales atinentes, mismo que termina por producir el estado de Inadmisibilidad y por consiguiente el archivo del trámite.

El estudio también integró al estado de los procesos donde se da una finalización anormal del proceso judicial. Conforme lo regula la Circular de Secretaria de la Corte N° 113 del 13 de setiembre del 2018 en su 3, un expediente cambia de estado y se da por terminado en su base de datos; al migrar de “Activo” o en “Estado de Trámite” a



“Inadmisibles”, produciendo la finalización estadística del expediente y la conclusión del proceso legal, sobre lo anterior la normativa cita:

“3. Finalización estadística de la carpeta (terminados):

El estado de los procesos en “Trámite en etapa de conocimiento” (En trámite) y “Trámite en etapa de ejecución”, finalizarán y cerrarán estadísticamente las carpetas (terminados) por los siguientes motivos:

Demanda inadmisibles sin condena en costas.

(...)”

La muestra de expedientes examinada, seleccionada a partir de los informes y registros facilitados por el Departamento Jurídico de esta Municipalidad; denota que el 100% de los expedientes se encuentran en Estado Regular.

Se debe aclarar de manera complementaria, que la Gestora Jurídica de Zona Marítima Terrestre no reporta representación de casos judiciales.

2.11.2. Sobre el estado de los procesos de Cobro Judicial gestados por el Departamento Jurídico de Municipalidad de La Cruz en relación con el Estado que reporta la base de datos del Poder Judicial.

El 21% de los expedientes revisados presentan en un estado inactivo. Esta condición identificada, responde en grado de probabilidad a la falta de actividades de control y seguimiento por parte del Departamento Jurídico, respecto a la última gestión presentada dentro de los procesos judiciales que gesta.

La Circular de Secretaría de la Corte N° 113 – 2018, emitida por la Corte Suprema de Justicia, en su apartado 2.1.2 y 4 señalan:

“2.1.2. Trámite en etapa de ejecución:

(...)

Cuando un proceso en “Trámite en etapa de ejecución” no se continúe gestionando y el tribunal esté impedido para instar su trámite de oficio, si se cumplen los demás

requisitos, el asunto saldrá del circulante como inactivo.



(...)"

“4. Inactivos:

Los inactivos corresponderán a aquellos expedientes que han salido del circulante por motivo de abandono de la parte interesada por un espacio superior a los seis

meses, sin que pueda continuarse la tramitación de oficio. Esta situación impide la continuación en la tramitación del asunto sin que se pueda declarar la caducidad del proceso, conforme a la nueva ley procesal. Conforme al artículo 57.1 del nuevo Código Procesal Civil, se trata de la inactividad procesal en los siguientes procesos y

supuestos:

(...)

2. Monitorios y de ejecución, sin embargo practicado, que no hayan sido debidamente gestionados por la parte en el plazo de 6 meses.

(...)"

En relación a esta temática el artículo 57.1 del Código Procesal Civil dicta:

“ARTÍCULO 57.- Caducidad del proceso

57.1 Procedencia

Mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia caducará la demanda o la contrademanda cuando no se hubiera instado su curso durante más de seis meses. El plazo se contará a partir de la última actividad dirigida a la efectiva prosecución. No interrumpen el plazo las actuaciones que no tengan ese efecto. Será declarada de oficio, a solicitud de parte o a petición de cualquier interesado legitimado.

No procede la caducidad:

(...)

4. En procesos monitorios y de ejecución, cuando no haya embargo efectivo.

(...)"



Se identifica que el efecto del hallazgo citado es un riesgo de carácter legal al ralentizar el trámite judicial presentado por la Corporación Municipal.

2.11.3. Sobre el estado de las anotaciones registrales de los procesos de cobro judicial.

En la temática de anotaciones de demandas de cobro judicial a nivel de bienes inmuebles vinculados a las personas deudoras, se identificó que el 79% de la muestra examinada no presenta inscripción registral de la demanda a favor de la Municipalidad.

Por su parte el Código Procesal Civil en su artículo 87 señala;

“ARTÍCULO 87.- Anotación de demanda

Procederá la anotación de la demanda, en bienes inscritos en registros públicos o privados que afecten a terceros, sin necesidad de rendir garantía, cuando se pida la constitución, modificación o extinción de un derecho real o personal con efectos reales.

Los tribunales efectuarán la anotación o librarán mandamiento a la oficina o la entidad respectiva, con expresión del nombre, los apellidos y el número del documento de identificación del actor y el demandado, si lo tuviera, así como las citas de inscripción del bien en litigio. **Anotado el mandamiento, cualquier acto relativo a los bienes se entenderá verificado sin perjuicio del derecho del anotante.**” (El resaltado no pertenece al original)

En grado de probabilidad existe ausencia de actividades de seguimiento, respecto a la anotación de las demandas de cobro judicial en el Registro Nacional, lo anterior por parte de la Gestión del Departamento Jurídico.

Con lo anterior, se expone un riesgo legal en donde la falta de anotación de demandas de Cobro Judicial, debilita los derechos subjetivos del Acreedor y expone la posibilidad de que se realicen traslados o distracción de bienes vinculados a procesos de cobro, en perjuicio de los intereses de la Corporación Municipal.



2.12. Sobre los riesgos de control identificados en el elemento del sistema de información de control interno y el debilitamiento en la calidad, oportunidad y eficiencia de la información.

2.12.1. Generalidades del apartado

Se denota que la totalidad de Unidades y Departamentos Municipales exponen la ausencia de procedimientos formales para la realización de consultas ante Gestión Jurídica. En la consulta de respuesta múltiple, donde se solicitó a las instancias municipales que informaran el medio para realizar la solicitud de criterios a Gestión Jurídica, un 64% señaló el empleo de oficio formal, un 50% el correo electrónico y un 21% realizó las consultas de manera verbal.

Por otra parte, el 64% de las unidades y departamentos municipales señalaron recibir respuesta a sus consultas por medio de oficio escrito, un 21% por medio de correo electrónico y un 28% de manera verbal.

Ambos hallazgos evidencian la ausencia de procedimientos o protocolos de comunicación – de manera bidireccional- entre la Municipalidad y el Departamento Jurídico Municipal.

2.12.2. Sobre los riesgos vinculados a Expedientes Administrativos tramitados por el Departamento Jurídico.

Respecto al estudio realizado sobre los expedientes administrativos desarrollados por el Departamento Jurídico, de la totalidad de expedientes informados a esta Auditoria Interna, únicamente se encontraron concluidos cuatro sumarias.

Sin embargo, de esas cuatro sumarias, de acuerdo con lo indicado en el oficio MLC-ASIS-DAM-OF-015-2021 y a la verificación física de la evidencia documental realizada, se identificó lo siguiente:

- a) El expediente PAD-001-2016 no se encontraba en los archivos de la Alcaldía Municipal.
- b) En la Alcaldía Municipal se recibieron 3 expedientes, de los cuales, uno consistía en un expediente disciplinario integral (Expediente PAD-006-2021) y los otros dos son legajos de documentos que correspondían al agrupamiento de oficios y resoluciones; sin contar con la complitud necesaria y coherencia documental para constituirse en expedientes administrativos sobre un tema en específico.



Por lo indicado en los incisos a) y b) anteriores, únicamente se analizó el expediente PAD-006-2021, el cual cumple los requerimientos legales y técnicos necesarios.

Se denota la ausencia de actividades de control para el resguardo y gestión de los expedientes administrativos trasladados a instancias superiores, situación que genera la falta de respaldo de las actuaciones de la Administración Activa dentro de los distintos tipos de procedimientos, generando especial situación de riesgo en el caso de los Procedimientos Disciplinarios, ya que, los mismos pueden ser solicitados por las partes interesadas, por jerarquías impropias o instancias judiciales ordinarias.

Lo anterior conduce a la existencia de un riesgo legal y un claro debilitamiento al Sistema de Control Interno Municipal.

2.12.3. Sobre los riesgos identificados en la relación de la base de datos sobre procesos de Cobro Judicial con la base de datos del Departamento Municipal de Cobro.

Se realizó una verificación del estado de los procesos de Cobro Judicial gestados por el Departamento Jurídico de la Municipalidad de La Cruz en relación con el estado que reportan las bases de datos del Departamento Municipal de Cobros, tanto el documento de Excel que administra la Encargada de Cobros, como la base de datos integrada en el sistema DECSIS. Esta prueba analizó la coherencia entre el estado administrativo de los procesos de cobro judicial reflejado en la base de datos del Poder Judicial –alimentada en principio por el Departamento de Gestión Jurídica– versus el estado reflejado en la base de datos del Departamento Municipal de Cobro Judicial, que en principio se actualiza por medio de los reportes o información facilitada por el Departamento de Gestión Jurídica.

Considerando que las actividades realizadas por el Departamento Jurídico, dentro de los procesos judiciales y a nivel interno municipal, alimenta y actualiza ambas bases de datos. Es de esperar que la base de datos interna se encuentre en mejor estado de actualización, en vista del letargo de trámite que típicamente se da a nivel judicial. Por consiguiente, durante el estudio se utiliza como eje trasversal la compatibilidad de los estados internos y externos a efectos de verificar que el expediente se encuentre en trámite regular aun en existencia de diferencias fácticas o técnicas-legales a nivel de ambas bases de datos.

El resultado de la prueba, denoto que un 59% de los expedientes examinados presentan inconsistencias entre el estado interno que reporta la Base de Datos del Departamento de Cobro Municipal y el estado externo que reporta la Base de Datos del Poder Judicial.



La situación descrita expone la falta de acciones de coordinación entre el Departamento de Cobro y el Departamento Jurídico respecto al tema de Cobro Judicial, así mismo, refleja en grado de probabilidad, la inadecuada comunicación por parte de Gestión Jurídica Municipal, de las últimas acciones o escritos presentados a nivel judicial, al Departamento de Cobro.

Por consiguiente, se produce la incoherencia de la base de datos interna respecto a la base de datos del Poder Judicial, situación que podría verse como normal en el tanto a nivel judicial se indiquen estados de trámite de los expedientes, además, que se cuenten con evidencia que reflejen en la base de datos internas de Cobro Municipal, las últimas actuaciones presentadas a nivel judicial, aspecto que adolece en las bases de datos internas.

Todo lo anterior, provoca un riesgo de control, en vista de la existencia de bases de datos internas sobre cobro judicial desactualizadas, que limitan la posibilidad de la toma de decisión en tiempo real.

2.12.4. Sobre los riesgos identificados en la relación de la base de datos sobre procesos de Cobro Judicial gestados por el Departamento Jurídico con la base de datos del Poder Judicial.

Sobre el estado de los procesos de Cobro Judicial gestados por el Departamento Jurídico de Municipalidad de La Cruz en relación con el estado que reporta la base de datos del Poder Judicial; se identifica que un 58% de los procesos judiciales de cobro, examinados se encontraron en estado regular, es decir, en trámite ordinario. De manera complementaria un 42% de los expedientes presentaron un estado irregular o inactivo.

Por su parte el 21% de los expedientes de cobro judicial gestados por el Departamento Jurídico, presentan un estado irregular, es decir, declarados inadmisibles y/o archivados; mientras que, en los registros internos del Departamento Jurídico, indican que los procesos que se encuentran activos. Por tanto, se identificó incongruencia entre los estados de ambas bases de datos.

La falta de coherencia en los registros de los estados de cada uno de los procesos, evidencian la posible falta de actividades de seguimiento y control por parte del Departamento Jurídico respecto a los procesos de cobro judicial gestados.

Lo expuesto, produce el riesgo de control y el riesgo legal de aletargar la gestión de los procesos judiciales, a pesar de que no existen condenatorias en costas respecto a los archivos citados, la terminación de los procesos judiciales sin sentencia



condenatoria a favor de la Municipalidad, demuestra una gestión ajena al cumplimiento de los intereses internos.

2.12.5. Sobre los riesgos identificados en el proceso de anotación de la demanda de cobro judicial en los bienes inmuebles vinculados a personas deudoras.

Respecto a las inconsistencias en las bases de datos relacionadas con la anotación registral de los procesos de cobro judicial, en primera instancia es importante aclarar que para el desarrollo de este apartado se compararon tres bases de datos: primero la base de datos de procesos judiciales del Departamento de Cobro, segundo la base de datos del Departamento de Cobro que vincula las personas deudoras con los bienes inmuebles en cobro judicial y tercero los registros de procesos judiciales de cobro que llevan de manera independiente las personas colaboradoras del Departamento Jurídico. Complementariamente, que la fecha de este estudio, la Gestora Jurídica de Zona Marítima Terrestre no tiene a su cargo procesos de cobro judicial.

En el análisis se identificó la inexistencia de una base de datos unificada por parte del Departamento Jurídico para efectos de sistematizar los resultados y procesos judiciales. Aunado a ello, se observó lo siguiente:

- a) Se identificaron 5 expedientes sin número de finca correcta en la base de datos del Departamento de Cobro que vincula a las personas deudoras con los inmuebles en cobro judicial.
- b) También, 16 expedientes enlistados en los registros del Departamento Jurídico, no se encuentran en la base de datos de Cobro Judicial del Departamento de Cobro.
- c) Además, 20 expedientes que se encontraron en la base de datos de procesos de cobro judicial que lleva el Departamento de Cobro y en los registros del Departamento Jurídico, empero no se ubicaron en la base de datos del Departamento de Cobro que vincula las personas deudoras con los bienes inmuebles en cobro judicial.

Así las cosas, el 79% de los expedientes de cobro judicial no presentaban anotación de la demandad de cobro en bienes inmuebles vinculados a las personas deudoras ante esta Corporación Municipal, el restante 21% de los procesos judiciales, si se encontraron anotaciones a nivel de bienes inmuebles, a nivel del Registro Nacional.

Es importante mencionar, que para el año 2021, se realizó una presentación masiva de cobros judiciales, durante el mes de mayo del año en curso, situación que expone en



grado de probabilidad que la falta de anotación de las demandas responde a la reciente presentación de los procesos.

En síntesis, se identificó las inconsistencias entre los registros de las bases de datos de cobro judicial que gesta el Departamento de Cobro y los registros que mantiene el Departamento Jurídico.

La falta de coordinación real entre el Departamento de Cobro y el Departamento Jurídico—en grado probable— produce la afectación en la calidad, oportunidad y eficiencia de la información relacionada con el proceso de cobro municipal, aunado a la falta de integración de las bases de datos independientes dentro del sistema DECSIS por parte de ambos departamentos a efectos de consultar en una base unificada las calidades del deudos, los montos de adeudo, el número de expediente judicial y el bien inmueble vinculado al proceso de cobro y el estado.

Ante las condiciones identificadas, se desarrolla un riesgo de control interno por la falta de información unificada, actualizada y de calidad que imposibilita la toma de decisiones oportunas y en tiempo real respecto al tema de cobro judicial.

2.12.6. Sobre el criterio aplicado en la verificación de los riesgos de control identificados en el Sistema de información de control interno y el debilitamiento en la calidad, oportunidad y eficiencia de la información.

La totalidad de hallazgos identificados en los apartados 2.12.1 al 2.12.5, exponen un serio incumplimiento a lo regulado en las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su capítulo V, Normas Sobre Sistemas de Información, apartado 5.1, 5.6 y 5.7 señalan:

“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.

(...)



5.6 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.

5.7 Calidad de la comunicación

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

(...)"

Dicho incumplimiento, genera un serio debilitamiento del Sistema de Control Interno Municipal y de riesgos legales y de control expuestos en cada uno de los apartados del 2.12.1 al 2.12.5; situación que debe hacer conciencia a los Gestores Jurídicos para corregir y subsanar mediante las medidas y acciones necesarias las debilidades expuestas.



3. CONCLUSIONES.

El estudio realizado a las gestiones y procesos jurídicos-administrativos y judiciales en la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, durante el periodo comprendido entre el enero del año 2017 y julio del año 2021, reveló que el Sistema de Control Interno del Departamento Jurídico, es un reflejo del Sistema de Control Interno institucional y se ubica por debajo de los estándares aceptables (mayor al 70%); ha alcanzado únicamente el 20% en el desarrollo de un Sistema de Control Interno.

Esta seria debilidad en el Sistema de Control Interno, ha venido ocasionando situaciones como:

- ✓ Ausencia de respaldo del documento original en formato físico o digital que evidencie la recepción por parte del solicitante del criterio emitido, aunado a la falta de asignación de oficio y/o consecutivo en los criterios confeccionados.
- ✓ Falta de clausula sobre multas por defectos complementarios en la ejecución del objeto contractual, únicamente se observó la cláusula penal que sanciona la demora en la entrega del objeto adjudicado
- ✓ Riesgos de legalidad en contratos y refrendo o autorización interna en materia de Contratación Administrativa.
- ✓ Ausencia de verificación o vistos buenos de escrituras públicas y/o autorizaciones internas de las mismas, en los casos vinculados con vehículos, maquinarias y en general bienes muebles inscribibles, adquiridos por medio de procedimientos de Contratación Administrativa.
- ✓ Ausencia de la solicitud de confección de refrendos y/o verificación de contratos con efectos registrales por parte de la Proveduría Municipal.
- ✓ Ausencia de evidencia sobre escrituras y/o procesos registrales de inscripción y por consiguiente tampoco se ubica la evidencia de aprobación interna en los documentos señalados.
- ✓ Falta de evidencia de la fecha de recibido por parte del Concejo Municipal o la Alcaldía respecto a cada proyecto de convenio.
- ✓ En grado de probabilidad la falta de actividades de seguimiento, respecto a la anotación de las demandas de cobro judicial en el Registro Nacional, lo anterior por parte de la Gestión del Departamento Jurídico.



Es por ello, que el Departamento Jurídico y los relacionados con los procesos jurídicos y legales, valoren el ambiente de control, con respecto al compromiso interno y externo, la ética, la motivación del personal y la estructura que impera para el cumplimiento de los objetivos de la entidad, la implementación de un sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI), que permita su identificación y la mitigación de los mismos, actividades de control para determinar políticas, procedimientos, técnicas, prácticas y mecanismos que permiten mitigar los riesgos, incluyen aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, revisiones y generación de documentación, un sistema de información que ayude al conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar, y recuperar de modo adecuado la información producida o recibida por el departamento y el seguimiento del sistema de control interno que comprende las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno a lo largo del tiempo.

Asimismo, se reconoce la carencia de reglamentos, procedimientos integrados de control, técnicas, prácticas y mecanismos que permiten mitigar los riesgos y facilitar la generación adecuada de documentación que ayude al conjunto de actividades realizadas en las gestiones jurídico-legales del municipio, con el fin de controlar, almacenar, y recuperar de modo adecuado la información producida o recibida por el Departamento Jurídico y el seguimiento del Sistema de Control Interno que comprende las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno a lo largo del tiempo.

En consecuencia, se le plantea un reto ineludible e impostergable a la Administración Municipal de La Cruz, la cual debe promover mejoras significativas tendentes al adecuado ordenamiento de los procesos de tramitación, ejecución, control y registro de las gestiones jurídico-legales para el cumplimiento de los objetivos y metas, apegado a las normas legales y técnicas y a los procedimientos internos que regulan ese campo del quehacer municipal. En otros términos, es evidente la necesidad de promover el fortalecimiento de tales sistemas, máxime si se consideran las exigencias cada vez mayores, propias del crecimiento y desarrollo del sector municipal en los últimos años y por la necesidad de disponer de información actualizada y confiable para la toma de decisiones, que redunde en una mejor prestación de servicios y la efectiva atención de las necesidades de la comunidad.

4. RECOMENDACIONES.

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



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

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

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

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca.

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

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

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir



de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

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

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.

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

4.1 Al Alcalde Municipal.

- 4.1.1. 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 el Departamento de Gestión Jurídica. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna las evidencias del cumplimiento; a más tardar el próximo 30 de enero del 2022. Ver apartado 2.1 y 2.2.
- 4.1.2. Emitir, implementar y divulgar las políticas y directrices municipales en materia de resguardo, archivo y evidencia de recepción de los criterios legales generados a partir de las consultas internas realizadas. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las políticas y directrices a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.4.
- 4.1.3. Respecto al tema de Autorizaciones Internas en materia contractual y/o contratación administrativa, resulta necesario que se confeccione, apruebe y publique el reglamento interno de la Municipalidad de La Cruz que regule dicha materia, este cuerpo normativo debe encontrarse en cumplimiento con la Ley



sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública y su respectivo reglamento. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de la publicación correspondiente a más tardar el próximo 30 de diciembre del 2021. Ver apartado 2.6.

- 4.1.4. En el caso de los contratos con efectos registrales y la autorización interna de los mismos, resulta necesario generar el procedimiento interno para la revisión y/o el otorgamiento de visto bueno, de las escrituras con efectos registrales, aunado a la necesidad de integrar este tipo de figuras contractuales, dentro la propuesta de Reglamento de Autorizaciones Internas de la municipalidad de La Cruz. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del procedimiento debidamente aprobado e implementado a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.5 y 2.7.
- 4.1.5. En materia de vinculación entre la base de datos de los procesos de Cobro Judicial de la Municipalidad de La Cruz – custodiados por el Departamento Jurídico- con el reporte de estado de la base datos del Poder Judicial; se recomienda la generación de una política o protocolo de seguimiento interno de tramitación, sumado a la actualización del Reglamento de Cobro Administrativo, Extrajudicial y Judicial de la Municipalidad de La Cruz. Todo con el objetivo de mitigar la discordancia entre ambas bases de datos, por medio de evidencias de gestión de esta Municipalidad, para evitar la declaratoria de expedientes inactivos y/o el archivo de los mismos. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de la política o protocolo de seguimiento interno debidamente aprobado e implementado a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.12.
- 4.1.6. Sobre el tema de las anotaciones registrales de las demandas de cobro judicial en los bienes inmuebles vinculados a personas deudoras, se requiere la existencia de un procedimiento interno que determine los pasos a seguir y los niveles de supervisión, aunado a la actualización del Reglamento de Cobro Administrativo, Extrajudicial y Judicial de la Municipalidad de La Cruz, respecto al proceso registral de las demandas. Lo anterior con el propósito de evitar la distracción de los bienes inmuebles vinculados a procesos de cobro. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del procedimiento interno debidamente aprobado e implementado y de la actualización del Reglamento de Cobro Administrativo, Extrajudicial y Judicial de la Municipalidad de La Cruz a más tardar el próximo 30 de diciembre del 2021. Ver apartado 2.12.
- 4.1.7. En materia de calidad, oportunidad y eficiencia de la información, es necesario que se genere un procedimiento o actualización reglamentaria, sobre la gestión documental y el adecuado tráfico de información –de manera bidireccional- entre



el Departamento de Gestión Jurídica y las distintas unidades o departamentos municipales. Lo anterior que contemple al menos: a.- el protocolo de gestión de la base de datos que evidencia la custodia de los expedientes administrativos ingresados o egresados en el Departamento Jurídico, con el fin de evitar pérdidas de los mismos, b.- los pasos a seguir y los niveles de responsabilidad, para actualizar el estado de la base de datos oficial del Departamento de Cobro, c.- La obligatoriedad del uso y de la actualización unificada de la base de datos de cobro –según el nivel de usuario- integrada en el sistema DECSIS, lo anterior con base en los datos generados por las relaciones Jurídicas municipales. Se dispone como término razonable de cumplimiento el plazo de tres meses. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del procedimiento o actualización reglamentaria debidamente aprobado e implementado a más tardar el próximo 30 de diciembre del 2021. Ver apartado 2.12.

4.2 A los Gestores Jurídicos del Departamento Jurídico.

4.2.1. Confeccionar instrumentos legales, que integren en los criterios jurídicos relacionados con el tema de contratación administrativa; el contenido motivo y la motivación, que justifique la toma de decisiones informadas en material legal, lo anterior al menos aplicando tablas dicotómicas con referencia directa a la normativa aplicable. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de los instrumentos legales debidamente aprobado e implementado a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.3 y 2.12.

4.2.2. Se confeccionen instrumentos legales que amplíen, en las formalizaciones contractuales generadas por contratación administrativa, una gama amplia de causales sancionatorias respecto a los sujetos adjudicados y se integre una tipicidad objetiva superior al retraso de cumplimiento en plazo del objeto contractual Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de los instrumentos legales debidamente aprobado e implementado a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.5.

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

Lic. Gledys Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.