



INFORME Nro. MLC-UAI-INF-011-2021

**AUDITORIA ESPECIAL SOBRE LA GESTION DE LA MUNICIPALIDAD
DE LA CRUZ GUANACASTE ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA
POR EL COVID-19 Y EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY NRO. 9848**

1. INTRODUCCION.

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.

Este estudio se origina de lo consignado en la Ley N° 9848 “Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19”, misma que, habilita a las municipalidades para realizar ajustes en sus presupuestos a fin de dotar a las administraciones de herramientas que permitan el sostenimiento financiero en su gestión administrativa, así como, garantizar la continuidad de los servicios, entre ellos: gestión integral de residuos, el suministro de agua, ornato y aseo, alcantarillado sanitario y seguridad ciudadana, según corresponda.

Con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de la Ley N° 9848, dar seguimiento al uso de los recursos públicos por parte de los gobiernos locales y determinar los resultados de su aplicación, se establece en el artículo 20, la obligación de ejecutar el Programa Extraordinario de Fiscalización entre las auditorías internas municipales y la Contraloría General de la República (CGR) del presupuesto de los años 2020 y 2021.

Adicionalmente, el citado artículo, establece el deber por parte de las auditorías internas de presentar anualmente, para los períodos 2020, 2021 y 2022, un informe ante el Concejo Municipal para dar cuenta sobre el Programa Extraordinario de Fiscalización, así como de los procesos de gestión, atención de la emergencia, procesos de contratación, el nivel de ejecución presupuestaria y los resultados obtenidos.

Por ello, se incluyó en el Plan de Trabajo para el año 2021 la auditoria de carácter especial denominada “*Estudio Especial para evaluar la gestión de la Municipalidad de La Cruz ante la emergencia sanitaria por el COVID-19 y el cumplimiento de la Ley Nro. 9848*”, esta Unidad de Control y Fiscalización presenta los resultados obtenidos mediante la entrega formal de este segundo informe.



1.2 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION.

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para este análisis, en relación a los mecanismos de control interno que se aplican en la gestión de la Municipalidad de La Cruz ante la emergencia sanitaria por el COVID-19 y el cumplimiento de la Ley Nro. 9848, 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) Ley General de Control Interno.
- b) Código Municipal, Ley No. 7794.
- c) Normas de Control Interno para el Sector Público
- d) Ley No. 9848, “Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del Covid-19”.
- e) Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Municipalidad de La Cruz.
- f) Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- g) Pronunciamientos de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República.
- h) Variaciones al Presupuesto Municipal (Versión II).

1.4. OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO.

Evaluar la gestión de la Municipalidad de La Cruz ante la emergencia sanitaria por el COVID-19 y el cumplimiento de la Ley Nro. 9848.

1.5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

El análisis abarcará los procesos de gestión, atención de la emergencia, procesos de contratación, el nivel de ejecución presupuestaria y los resultados obtenidos, de conformidad con los términos de la Ley Nro. 9848, durante el período comprendido entre



el 01 de octubre de 2020 al 31 de octubre del 2021, período que fue ampliado cuando se consideró necesario.

La auditoría se efectuó de conformidad con el “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, No. R-CO-064-2014, publicada en La Gaceta N.º 184 del 25 de setiembre de 2014.

1.6. ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON EL OBJETO DE ESTUDIO.

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

1.7 COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del análisis, se efectuó mediante conferencia el día 18 de noviembre de 2021, únicamente con la Sra. Socorro Díaz Chaves-Presidente del Concejo Municipal, que se presentó a la conferencia.

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

1.8. GENERALIDADES ACERCA DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.

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

Por lo anterior, el presente informe tiene como fin dar un seguimiento a la implementación de las leyes mencionadas, con el propósito de fiscalizar el uso de los fondos públicos,



promover la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas en el sector municipal.

1.9. METODOLOGIA APLICADA.

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

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

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

Sobre el Programa Extraordinario de Fiscalización ejecutado entre la CGR y la Auditoría Interna, en atención al artículo 20 de la Ley N°9848, esta Unidad de Control y Fiscalización ejecutó el proceso de recopilación, verificación y análisis de la información, en los términos y medios que se establecieron para los efectos. Los resultados son los que se detallan en adelante.

2.1. Sobre la modificación temporal (2020-2021) respecto a transferencias y giros legales.

La “Ley para Apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las Municipalidades, ante la emergencia del Covid-19”; ley publicada en el Alcance 122 de la Gaceta 118 del 22 de mayo del 2020, No. 9848, realizó las siguientes reformas temporales:

Tabla Nro. 1

Detalle de la modificación temporal a transferencias y giros legales

Para los ejercicios 2020 y 2021

Fundamento legal	Antes de la reforma	Reformado
Artículo 13 Ley 7509	Giro al Órgano de Normalización Técnica del 1%	Giro a la al Órgano de Normalización Técnica del 0.5%



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ

UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA

Cantón de los Petroglifos



Fuente: Art. 2 Ley 9848		
Artículo 30 Ley 7509 Fuente: Art. 3 Ley 9848	Giro al Registro Nacional del 3%	Giro al Registro Nacional del 1.5%
Artículo 3 Ley 7509 Fuente: Art. 4 Ley 9848	Destinar hasta un 10% del Impuesto de Bienes Inmuebles a gastos Administrativos.	Destinar hasta un 40% del Impuesto de Bienes Inmuebles a gastos Administrativos. <u>No podrán crearse plazas.</u>
Artículo 12 del Código Municipal. Fuente: Art. 5 Ley 9848	Destinar hasta un 40% de los ingresos ordinarios a atender gastos generales.	Destinar hasta un 50% de los ingresos ordinarios a atender gastos generales. <u>No podrán crearse plazas.</u>
Fuente: Art. 6 Ley 9848	Condiciones específicas de cada deuda bancaria contraída por Cada Municipalidad.	Posibilidad de adecuar Extensión de plazo, disminución de tasa de interés, cualquier medida de flexibilización entre las partes.
Fuente: Art. 7 Ley 9848	Uso de superávit libre y específico en condiciones restrictivas. Presupuestos 2019 y 2020	Uso de superávit libre y específico en para dar continuidad a servicios y gastos corrientes. Los cambios deben presupuestarse por medio de modificación. <u>No podrán crearse plazas.</u>
Fuente: Art. 8 Ley 9848	En los servicios municipales con saldo favorable se debe destinar ese monto a usos específicos de ley	En los servicios municipales con saldo favorable se puede destinar ese monto a suplir servicios deficitarios. Los cambios deben presupuestarse por medio de modificación.

Fuente: Propia.



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

2.2. Sobre el comportamiento de los ingresos municipales.

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

El comportamiento de los ingresos municipales durante el período comprendido entre el mes de marzo 2020 y octubre del 2021, presenta una tendencia de mejoría, tal y como se observa en la siguiente tabla.

Tabla No. 2

Comportamiento del ingreso real acumulado al mes

Período	Monto total recaudado al mes. Año 2019	Monto total recaudado al mes. Año 2020	Monto total recaudado al mes. Año 2021
Enero	181,088,082.87	279,398,337.87	154,817,257.22
Febrero	237,651,294.88	351,772,158.28	254,180,823.58
Marzo	417,351,858.59	399,703,980.49	376,911,382.26
Abril	468,453,793.57	429,380,673.69	499,031,635.49
Mayo	507,836,717.35	488,071,794.09	544,599,505.20
Junio	592,183,128.30	582,620,919.79	640,000,670.53
Julio	666,653,977.79	615,149,117.42	781,055,151.62
Agosto	689,793,428.99	701,046,628.17	810,823,770.51



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



Setiembre	825,078,154.62	796,038,635.99	893,999,119.91
Octubre	870,861,332.67	832,030,934.66	980,286,297.70
Noviembre	911,237,063.34	879,212,462.86	N/A
Diciembre	1,009,836,913.76	1,006,547,335.07	N/A

Fuente: Informes de Gestión Tributaria.

Como se indica en la tabla anterior, al comparar la recaudación entre los meses de marzo de 2020 a octubre del 2021, se observa que una mejoría en lo monto total recaudado por mes. Este comportamiento, probablemente se debe a la aplicación de las medidas paliativas para mitigar el impacto generado la pandemia del COVID-19. Entre las medidas adoptadas están:

- a) Mantener informados a los contribuyentes de las fechas de vencimiento de pago y ofrecer facilidad para honrar las obligaciones por medio de arreglo de pago.
- b) Informar a los contribuyentes de sus estados de cuenta e invitarlos a que normalicen su operación si presenta retrasos.
- c) Se reforzó el departamento de cobros con dos vehículos, para poder realizar una mayor actividad de notificaciones de cobros administrativos y realizar actividades de perifoneo para motivar al contribuyente a cumplir con el pago oportuno de tributos.

Si bien, esas medias son de importancia y podría coadyuvar a mejorar la recaudación, la Municipalidad no cuenta con un plan a corto y mediano plazo, ni con el estudio técnico financiero, que permitan identificar la ruta que se debe seguir en el ayuntamiento para la ejecución de las medidas, y tampoco se evidencia que las mismas y otras, se estén aplicando en forma programada y sistemática para mitigar los efectos económicos.

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

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

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables,



establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.

Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos.”

2.3. Sobre el comportamiento de los gastos municipales.

En este nuevo estudio, se continua con la carencia de instrumentos técnicos y legales que permitan administrar adecuadamente los gastos que se realicen en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021 amparados a la Ley Nro. 9848.

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

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

ARTÍCULO 5- De forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito podrán sobrepasar el límite dispuesto en el artículo 102 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, y destinar hasta un cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración. Estos recursos también podrán ser utilizados en la prestación de servicios municipales de agua, cementerios, seguridad y gestión integral de residuos; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.”

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



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

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

2.4. Utilización de Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) para gastos administrativos y apoyo a servicios.

La Ley N° 7509 denominada “*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*” (IBI), establece que los ayuntamientos pueden utilizar un 10% de este impuesto para ser destinado a los gastos administrativos de la Corporación Municipal.

En relación con lo anterior, la Ley Nro. 9848 “*Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19*” en su artículo 4, como se detalló, posibilita a las municipalidades a incrementar el porcentaje destinado a gastos administrativos del 10% actual hasta un 40% del Impuesto por Bienes Inmuebles, también pueden ser utilizados en la prestación de servicios municipales de agua, cementerios, seguridad y gestión integral de residuos.

Con respecto a la utilización del Impuesto de Bienes Inmuebles, esta Auditoría Interna determinó que, en los 2020 y 2021 objeto de estudio, la Municipalidad de La Cruz no ha recurrido a la aplicación de esta norma para el financiamiento conforme lo autorizado en dicha ley.

2.5. Aumento del porcentaje de Gasto Administrativo de un 40% hasta un 50% de los ingresos ordinarios.

En relación con el gasto administrativo, el Código Municipal establece en su artículo nro. 102 la posibilidad de utilizar hasta un máximo de un 40% de los ingresos ordinarios municipales para gastos administrativos.

En tanto, el artículo nro. 5 de la Ley Nro. 9848 incrementa de un 40% hasta el 50% el porcentaje de los ingresos disponibles para utilizar en gastos administrativos, con el fin



de garantizar la continuidad de los servicios de agua, vigilancia, cementerio y gestión integral de residuos.

Así las cosas, en atención a la información suministrada por la Administración Activa, este Gobierno Local no se ha visto en la necesidad de recurrir a la aplicación de esta regulación, según el artículo nro. 5 de la Ley Nro. 9848.

2.6. Uso de superávit libre y específico (años 2019, 2020) para gastos administrativos y servicios.

De acuerdo con la Ley Nro. 9848 en su artículo nro. 7, se establece la posibilidad de disponer de los superávit libre y específico durante los años 2020 y 2021 con el fin de garantizar la continuidad de los servicios municipales de agua, seguridad, gestión integral de residuos o cementerios, así como para gastos administrativos en general que requiera el municipio en atención a la disminución de sus ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia.

Para el periodo que comprende los meses de octubre del 2020 a octubre del 2021, se determinó que, la Administración Municipal no requirió disponer de los superávit libre y específico durante los años 2020 y 2021 con el fin de garantizar la continuidad de los servicios municipales.

2.7. Uso de saldo favorable de un servicio en otros servicios municipales que experimentan déficit.

El artículo 8 de la Ley Nro. 9848 establece que en caso de que una vez cubiertos los costos de la prestación de un servicio municipal sí existe un saldo favorable, sea por tasa, precio o tarifa por arrendamiento de bienes del municipio, las municipalidades y los concejos municipales de distrito quedan autorizados, de forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, para que inviertan este saldo en otros servicios municipales que experimenten déficit, así como en gastos administrativos.

Al respecto, de la revisión de los movimientos presupuestarios realizados por medio de modificaciones presupuestarias para determinar la utilización de ingresos de un servicio en otros servicios municipales que experimentan déficit; esta Auditoría Interna, determinó que, para los meses de octubre 2020 a octubre 2021, la Municipalidad de La Cruz no utilizó saldos favorables de algún servicio para el financiamiento de otro servicio municipal o gastos de administración, lo anterior, dado que en ese período no fue necesario el traslado de recursos.



2.8. Autorización de utilizar recursos por transferencias de gobierno central, para garantizar la continuidad de los servicios municipales.

De forma excepcional en el ejercicio presupuestario 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito estarán autorizados para que utilicen los recursos que reciban por transferencias del Gobierno Central, para garantizar la continuidad de los servicios municipales de agua, seguridad, gestión integral de residuos o cementerio, así como para gastos administrativos, en atención a la disminución de sus ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.

En la revisión realizada por la Auditoría Interna según consultas efectuadas a la Administración Activa Municipal, no se realizó ningún traslado de recursos de las transferencias del Gobierno Central, para garantizar la continuidad de los servicios municipales de gestión integral de residuos, ya que, estos siempre han sido financiados con la ley 9154.

2.9. Uso de SICOP.

En la Municipalidad de La Cruz, a partir del 01 de mayo del 2020, la Administración ha venido realizando esfuerzos importantes para la implementación de la plataforma para compras, SICOP. Sin embargo, a la fecha de este estudio solo se ha realizado un procedimiento de contratación por medio de SICOP, el cual, corresponde a una contratación directa.

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

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



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

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

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

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

En la Municipalidad de La Cruz, por medio del Fondo de Caja Chica, en el periodo comprendido entre el 01 de octubre de 2020 y el 31 de octubre del 2021, se han realizado 7 procesos de compras, que sumados asciende al monto de ¢169,409.88. En esos procesos de adquirieron materiales y accesorios para lavamanos, atomizadores, alcohol líquido, dispensador de papel, etc.

Si bien en cierto, esos artículos son para atender necesidades que surgen por la emergencia sanitaria, el que se realicen varias compras de los mismos, es un indicio de la falta de planificación y proyección de los requerimientos para la atención de la emergencia.

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

- “b. Caja Chica: Fondo autorizado por el Concejo Municipal, para la adquisición de bienes y/o servicios catalogados como gastos menores, indispensables o urgentes.
- c. Caso fortuito: Se entiende por caso fortuito aquella acción del ser humano que no puede preverse, ni puede resistirse.
- d. Fuerza mayor: Es aquel evento de la naturaleza, que pudiendo preverse no puede resistirse.



1. Gastos menores o Compras menores: Es la adquisición de bienes y servicios de menor cuantía, que no superen los límites preestablecidos para los valores de caja chica y cuya necesidad sea urgente y requiere atención inmediata. Además, entre los denominados Gastos Menores se consideran los gastos por viáticos y transportes.”

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

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

“Artículo 13.-Fragmentación. La Administración no podrá fraccionar sus operaciones respecto a necesidades previsibles con el propósito de evadir el procedimiento de contratación que corresponde. Todas aquellas contrataciones que pudieran reportar economías de escala deberán efectuarse en forma centralizada, para lo cual deberá existir la planificación de compras respectiva, si así resulta más conveniente para el interés público.

La fragmentación se reputa ilícita cuando, contándose en un mismo momento dentro del presupuesto ordinario con los recursos necesarios y habiéndose planificado las necesidades administrativas concretas, se realiza más de una contratación para el mismo objeto, con los efectos de evadir un procedimiento más complejo.

La Administración deberá planificar anualmente sus compras y fijar fechas límites para que las unidades usuarias realicen los pedidos de los bienes y servicios que requieren con la debida antelación, a fin de poder agrupar los objetos de las compras. Fuera de esas fechas no se podrán atender pedidos que no sean calificados de necesidades urgentes o imprevistas.

Las adquisiciones deberán agruparse por líneas de artículos dependientes entre sí.

No se considerará fragmentación:

- a. La adquisición de bienes y servicios que sean para uso o consumo urgente, siempre que existan razones fundadas para admitir que no hubo imprevisión por parte de la Administración.
- b. La adquisición de bienes y servicios distintos entre sí a pesar de que estos estén incluidos dentro del mismo gasto-objeto.



- c. La promoción de procedimientos independientes para el desarrollo de un determinado proyecto, siempre y cuando exista una justificación técnica que acredite la integralidad de éste.
- d. Los casos en que a pesar de que se conoce la necesidad integral, se promueven varios concursos para el mismo objeto, originado en la falta de disponibilidad presupuestaria al momento en que se emitió la decisión inicial en cada uno de los procedimientos.
- e. La adquisición de bienes y servicios para atender programas; proyectos o servicios regionalizados o especiales. Quedan excluidos de la aplicación de este inciso los productos de uso común y continuo.”

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

2.11. Sobre las compras realizadas por medio de la Proveduría Municipal.

Para el estudio relacionado con los procedimientos de contratación administrativa dentro del contexto de la emergencia del Covid-19, en el período analizado, no se realizaron se procedimientos en la Municipalidad de La Cruz, para atender la emergencia.

2.12. Sobre la custodia y entrega de víveres y suministros de limpieza.

2.12.1. Custodia de víveres y suministros de limpieza.

En la verificación de las existencias de víveres y artículos de limpieza que se encuentran almacenados para su posterior entrega a las familias necesitadas, se logró determinar una diferencia faltante.

Esta situación se presentó, debido a que las existencias se encontraban almacenadas en un sitio de acceso público, sin que contara con las condiciones necesarias para la custodia y control que minimizaran cualquier riesgo de pérdida o sustracción irregular.

Si bien, el departamento encargado de la recepción y distribución de esos artículos, ha tomado medidas al respecto, para evitar que se continúen presentando diferencias faltantes, dicho control debe ser estricto y cuidadoso



Al respecto las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen en el 4.4.5 lo siguiente: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con los bienes y servicios provenientes de donantes externos, sean estos obtenidos bajo la modalidad de donación, cooperación técnica o cooperación financiera no reembolsable. Lo anterior, de manera que sobre esos bienes o servicios se ejerzan los controles de legalidad, contables, financieros y de eficiencia que determina el bloque de legalidad.

Como parte del control ejercido, deben velar porque tales bienes y servicios cumplan con la condición de satisfacer fines públicos y estén conformes con los principios de transparencia, rendición de cuentas, utilidad, razonabilidad y buena gestión administrativa.”

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

2.12.2. Entrega de víveres y suministros de limpieza.

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

Se debe indicar que esas listas presentan algunas debilidades de control a saber:

- a) No indica el dato o referencia del documento que respalda la salida del inventario.
- a) No cuentan con un número de consecutivo previamente foliado.
- b) No se indica el dato de que documento de entrada a inventario respalda la salida, como valuación del inventario por ser algunos de los productos entregados perecederos, para lo cual, se debió de aplicar el método PEPS.
- c) El control utilizado no es un formulario oficial debidamente aprobado y autorizado.
- d) En algunos casos la persona o funcionario que retiro del auditorio, no firmo la salida.



- e) Algunos de los formularios se encontraban en blanco o con líneas en blanco como, por ejemplo: 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 012, 013, 014, 015, 018, 025, 027, 032.

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

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

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

3. CONCLUSIONES.

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

A lo anterior, contribuye el hecho que en la Municipalidad de La Cruz, tampoco cuenta con ningún documento formal (no cuenta con un compendio o respaldo documental que cumpla con los criterios de control interno) que permita indicar la ruta que debe seguir la Administración Municipal en la aplicación de cada una de las reformas, así como de seguimiento adecuado y razonable que se debe de realizar a las gestiones que realiza el ayuntamiento para la aplicación de la Ley para Apoyar al Contribuyente Local y Reforzar



la Gestión Financiera de las Municipalidades, Ante la Emergencia del Covid-19; ley publicada en el Alcance 122 de la Gaceta 118 del 22 de mayo del 2020; norma que en lo conducente autoriza a la creación de moratorias, suspensiones, renegociaciones y readecuaciones tributarias a nivel municipal.

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

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

De lo anterior, se desprende que en la Municipalidad de La Cruz hay serias debilidades en los controles internos, relacionados a los procesos y actividades de ejecución de la Ley Nro. 9848 y de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, que deben de ser atendidos por las autoridades competentes de manera oportuna, para que, con ello se garantice la administración y ejecución de los recursos públicos de manera transparente, igualitaria, eficiente y razonable.

4. RECOMENDACIONES.

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

- a) De acuerdo con el seguimiento realizado de la implementación de la Ley 9848, se le recomienda realizar un monitoreo continuo de la evolución de los distintos ingresos con los que cuenta el gobierno local, con el propósito de determinar desviaciones en los mismos según lo programado y que les permita implementar estrategias de contención de aplicación a corto, mediano y largo plazo en caso de existir algún déficit. Lo anterior, con el fin de que la institución pueda mantener la continuidad de los servicios a los ciudadanos que habitan en el cantón. Por dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia de la Unidad de Auditoria Interna copia de la herramienta de monitoreo que se implementará para el año 2022; a más tardar el próximo 17 de diciembre de 2021.
- b) Por otra parte, en relación con los gastos, dado el impacto que está ocasionando la emergencia sanitaria en la recaudación de ingresos en todos los niveles del sector público, se recomienda realizar un análisis de los mismos para priorizar de manera eficiente su ejecución y que estos se ajusten a los ingresos reales, lo cual permita al gobierno local prestar sus servicios con la menor afectación posible, así como llevar a cabo proyectos indispensables para el desarrollo del cantón y por ende de sus habitantes, sin comprometer su capacidad financiera a futuro. Por dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia de la Unidad de Auditoria Interna copia del análisis y del plan con las medidas de priorización de gastos para el ejercicio económico 2022; eso a más tardar el próximo 17 de diciembre de 2021.
- c) En el tema de valoración de riesgos, se recomienda identificar los posibles eventos futuros que se puedan originar como consecuencia de la pandemia de Covid-19, así como, sus efectos e impactos, para que la Administración Municipal implemente medidas de mitigación adecuadas, razonables y oportunas. Por dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia de la Unidad de Auditoria Interna copia de estudio de valoración de riesgos a más tardar el próximo 17 de diciembre de 2021.
- d) Sobre el tema de debilidades en los controles internos, relacionados a los procesos y actividades de ejecución de la Ley Nro. 9848 y de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, deben de ser atendidos por las autoridades competentes de manera oportuna, para que, con ello se garantice la administración y ejecución de los recursos públicos de manera transparente, igualitaria, eficiente y



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



razonable. Por ello, se debe emitir documento con las acciones y cronograma que se seguirá para el fortalecimiento de los débiles controles indicados en el apartado 2. Resultados del Estudio, del cual, se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna a más tardar el 17 de diciembre del 2021.

Estudio elaborado por,

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

Lic. Gledys H. Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.

c. MLC-UAI-EXP-011-2021.