



20 de junio de 2021

AIM-036-2021

Señores
Concejo Municipal
Municipalidad de Heredia

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. El artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno, establece como una de las funciones de la Auditoría Interna, el asesorar en materia de su competencia al Jefe del cual depende, o bien, por normativa de Control Interno, a algún otro funcionario que por la naturaleza de sus funciones se considere pertinente y oportuno asesorar en lo correspondiente.

Por lo anterior, y a solicitud del Honorable Concejo Municipal de la Municipalidad de Heredia, mediante oficio SCM-0639-2021, del 12 de mayo de 2021, procedo a emitir la siguiente asesoría con fundamento en la consulta realizada, la cual dispone:

“B) SOLICITAR UNA ASESORÍA A LA AUDITORÍA INTERNA REFERENTE A COMO PROCEDER PARA BUSCAR SOLUCIÓN A LOS CASOS DE LA ASOCIACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL DE GUARARÍ, JUNTA DE EDUCACIÓN ESCUELA LA PUEBLA Y JUNTA ADMINISTRATIVA LICEO MANUEL BENAVIDES RODRÍGUEZ, DADA LA IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO DE LAS JUNTAS MENCIONADAS.”

Sobre el caso del Proyecto Play Nísperos III, Muro de block, Malla Ciclón a cargo de la Asociación de Desarrollo Integral de Guararí.

Antecedentes

La Auditoría retoma este caso que data del periodo 2012, para investigación en colaboración con la Sección de Desarrollo Territorial de la Dirección de Inversión Pública. En el oficio DIP-DT-UPT-029-2021, del 26 de marzo del 2021, el Ing. Alonso Alvarado Oviedo, eleva a conocimiento del Concejo Municipal, el caso de la partida de presupuesto participativo asignada a la Asociación de Desarrollo Integral Guararí en el periodo 2012, por un monto de ₡ 6.500.000.00 para la construcción del proyecto denominado “Play Nísperos III, Muro de block, malla ciclón”. Indica el oficio que esta partida se encuentra liquidada y que lo que se encuentra pendiente es un informe de responsabilidades de la Auditoría Interna por cuanto la obra que realizó la Asociación de Desarrollo Integral de Guararí, no fue correctamente realizada lo que obligó a la Municipalidad de Heredia a reconstruirla.

Adjunta el Ing. Oviedo en el oficio de cita, el criterio de la Dirección de Asesoría y gestión Jurídica (DAJ-0108-2021), ante consulta realizada sobre este caso en particular, a saber:

“En cuanto al Caso C: Play Nísperos III, muro de block, malla ciclón de la Asociación de Desarrollo Integral Guararí, según usted mismo informó la partida fue ejecutada y lo que está pendiente es un informe de la Auditoría sobre supuesta responsabilidad de la entidad ejecutante por deficiencias constructivas de la obra. Realizadas algunas consultas vía telefónica sobre el particular, usted aclaró que la Sección de Planificación le había comunicado que en su momento la partida se liquidó por completo. Bajo esas circunstancias al haberse liquidado por completo la partida, como usted indica, en criterio de esta Dirección el asunto salió del ámbito de competencia del proceso que tiene a su cargo, razón por la cual la labor que tenía debía realizar la Auditoría no forma parte de ese procedimiento. En virtud de ello, la duda sobre el proceder no es de naturaleza jurídica, sino administrativa por lo que debe consultar a su jefatura lo pertinente.”

Se determina que el proyecto “Play Nísperos III, muro block, malla ciclón”, a cargo de la Asociación de Desarrollo Integral de Guararí, se le asignó, en fecha 21 de agosto de 2012, una partida con un presupuesto de \$6.500.000.00; se evidencia, según consta en estudio de auditoría AI-010-2013, que el proyecto presentó serias deficiencias constructivas en su ejecución y que el proceso de fiscalización constructivo que ejerció la Institución en ese entonces, no fue oportuno ya que se realizó hasta la conclusión de la obra con las consecuentes observaciones fiscalizadoras adversas sobre la construcción del playground construido por parte de la Asociación, siendo que el Concejo Municipal de ese entonces, en Sesión Ordinaria, doscientos ochenta y cinco - dos mil trece, efectuada el 21 de octubre 2013 (SCM-2693), toma entre otros, los siguientes acuerdos:

- a) Mantener la posición del Encargado de Control Fiscal y Urbano de este Municipio de no aceptar la liquidación de la partida 2012 “Play Nísperos III, muro de block y malla ciclón por \$6.500.000.00.**

De conformidad con la revisión realizada al “formulario de liquidación de recursos”, la partida fue liquidada ante la Administración, el 12 de diciembre de 2021, con la observación del faltante del permiso de construcción y del informe final del Departamento de Ingeniería; es decir, la liquidación del efectivo se realizó aproximadamente 8 meses antes de la toma de los presentes acuerdos tomados en la sesión ordinaria del 21 de octubre de 2013 y de la emisión del informe de auditoría AI-010-2013, conocido también en esta misma sesión y en el que se recomendaba no aceptar la liquidación de la partida.

b) Instruir a la Administración para que proceda a terminar el proyecto del muro y lo que falta de la malla.

El 07 de noviembre de 2014, mediante oficio DIP-1144-2014, la Dirección de Inversión Pública, evidencia la finalización de la reconstrucción por parte de la Municipalidad de Heredia del Proyecto “Play Nisperos III, muro de block y malla ciclón” y brinda la recepción definitiva de las obras adjudicadas a la Constructora FACOSA S.A.

c) Instruir a la Administración para que determine el costo de este proyecto que ya había sido contemplado y se traslade a la señora auditora interna a quien se instruye para que inicie un procedimiento para recuperar esos recursos.

De conformidad con lo que establecen los oficios AMH-1747-2013 y AJ-767-2014, la Administración presupuestó un monto de ¢ 6.350.000.00 para la reconstrucción de las obras; no obstante, según consta en factura Nro.01252, emitida por FACOSA S.A., el costo total de la reconstrucción de la obra fue de ¢4.650.000.00.

Por otra parte, en lo referente a la instrucción que se realizó a la señora auditora de ese entonces, se tiene que la misma emitió en el mes de octubre de 2013, el estudio de carácter especial AI-010-2013, denominado “**ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA PARTIDA 2012, “PLAY NISPEROS III, MURO DE BLOCK, MALLA CICLÓN A CARGO DE LA ADI DE GUARARI”**”, con conclusiones y recomendaciones, entre las cuales se recomendaba no aceptar la liquidación de la partida. Este estudio de auditoría se conoció en la sesión en la que se tomaron estos mismos acuerdos.¹ No consta en los registros y archivos de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia, que la Auditora, haya presentado alguna denuncia penal ante las instancias judiciales ni haya emitido expediente sobre el inicio del procedimiento administrativo solicitado por el Concejo Municipal en esta misma sesión para iniciar la recuperación de lo invertido por la Municipalidad de Heredia en el Proyecto “PLAY NISPEROS III, MURO DE BLOCK, MALLA CICLÓN”; se reitera únicamente la existencia del estudio de auditoría AI-010-2013, sobre la partida aquí analizada.

Adicionalmente, se logró evidenciar que el Concejo Municipal, en Sesión Ordinaria Nro. trescientos setenta y dos- dos mil catorce, del 24 de noviembre de 2014, (SCM-2569-2014), aún con la partida pendiente de liquidar de forma definitiva, según consta en oficio CFU-191-2014 y recomendaciones de la Auditoría Interna en el informe AI-010-2013, levanta el impedimento a la Asociación de Desarrollo Integral de Guararí para que pudieran gestionar la calificación de idoneidad ante la Municipalidad de Heredia y a su vez para que realizaran el trámite respectivo para el retiro del dinero de los proyectos presupuestados

¹ Sesión ordinaria doscientos ochenta y cinco dos mil trece, efectuada el 21 de octubre 2013 (SCM-2693)



para el año 2014 y que pudieran participar en futuros procesos presupuestos participativos.

Análisis de los Hechos

Con lo expuesto anteriormente, esta Auditoría Interna, considera que:

- La Asociación de Desarrollo Integral de Guararí, liquidó ante la Administración la partida presupuestaria del “PLAY NISPEROS III, MURO DE BLOCK, MALLA CICLÓN”, desde el 20 de agosto de 2013, por un monto de ₡6.500.000.00, a pesar de las inconsistencias constructivas comunicadas formalmente por Control Fiscal Urbano y a pesar de que realizó la construcción del muro sin permiso de construcción. Que dicha Asociación, no ha interrumpido su participación en los presupuestos participativos de la Municipalidad de Heredia desde el periodo 2014, debido al levantamiento que le realizó el Concejo Municipal de ese entonces para que pudiera seguir participando en los presupuestos participativos.
- Que lo que se encontraría en “estado de pendiente” de dicha partida sería la presentación del permiso de construcción respectivo y el supuesto estudio de responsabilidades de la Auditoría Interna solicitado por el Concejo Municipal en sesión ordinaria del 21 de octubre de 2013. Sin embargo, en cuanto al permiso de construcción se refiere, hay que recordar que ante la mala práctica en la construcción del proyecto “PLAY NISPEROS III, MURO DE BLOCK, MALLA CICLÓN”, por parte de la Asociación, la Municipalidad de Heredia retomó la construcción final y definitiva de dicho proyecto por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley de construcciones y jurisprudencia constitucional, las municipalidades no son sujetas a la presentación de permisos de construcción cuando se edifican obras públicas.
- Que lo acontecido con la Asociación Integral de Desarrollo de Guararí en el proceso de construcción del “PLAY NISPEROS III, MURO DE BLOCK, MALLA CICLÓN”, que ocasionó que la Municipalidad de Heredia incurriera en una inversión adicional de ₡ 4.650.000.00 para subsanar la construcción del proyecto, denota un debilitamiento, en ese entonces, del sistema de fiscalización constructivo municipal y un debilitamiento en el sistema de control institucional respecto a la liquidación de las partidas asignadas a las Juntas de Escuelas, Juntas Administrativas de Colegios y Asociaciones de Desarrollo Integral o similares otorgadas por la Municipalidad de Heredia; máxime que no se tomaron, de forma oportuna, las acciones necesarias para que se procediera con el procedimiento ordinario administrativo sancionatorio correspondiente o se interpusiera denuncia penal. Tampoco se tomó la decisión administrativa de acudir a la vía contenciosa-administrativa a exigir responsabilidad a los integrantes de la Junta Asociación de

Desarrollo Integral de Guararí, tal y como se establece en el artículo 47 del Reglamento para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales a las Juntas de Escuelas, Juntas Administrativas de Colegios y Asociaciones de Desarrollo Integral o similares otorgadas por la Municipalidad de Heredia” y que en lo que interesa dicta:

(...) Artículo No. 47: En caso de incumplimiento a las anteriores obligaciones y responsabilidades la municipalidad estará facultada para suspender provisional o permanentemente la asignación de partidas municipales previa garantía del debido proceso. De igual forma dichas organizaciones beneficiarias podrán incurrir en responsabilidades civiles y administrativas, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, las cuales se determinarán a través del procedimiento ordinario establecido en el artículo No.308 y siguientes de la Ley General de Administración Pública. Lo anterior, también sin perjuicio de las consecuentes responsabilidades penales...”

- Respecto al informe solicitado por el Concejo Municipal a la Licda. Ana Virginia Arce León, para que iniciara el procedimiento de recuperación del monto de ¢ 4.650.000.00, que fue la inversión que realizó la Municipalidad de Heredia en la reconstrucción del playground Nisperos III, Muro de Block, malla ciclón, este estudio de responsabilidades no se inició, sino más bien, el estudio de carácter especial denominado “ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA PARTIDA 2012, “PLAY NISPEROS III, MURO DE BLOCK, MALLA CICLÓN A CARGO DE LA ADI DE GUARARI”, también solicitado por el Concejo Municipal² y que a criterio de esta Auditoría era lo que le correspondía. Lo anterior por cuanto, tal y como se asesoró al actual Concejo Municipal en la Asesoría AIM-AS-05-2020, de conformidad con el artículo 214 y siguientes de la Ley General de Administración Pública y demás normativa relacionada con las funciones de la Auditoría Interna, le corresponde a la Administración Activa incoar los procedimientos administrativos para la determinación de la verdad real de los hechos; de lo contrario y por normativa establecida, se estaría invadiendo por parte de la Auditoría Interna, la competencia administrativa.

² Sesión Ordinaria Nro. Cero-Doscientos Cincuenta y Tres – Dos mil trece, de fecha 03 de junio de 2013.

Criterio de la Auditoría Interna sobre la partida asignada a la Asociación de Desarrollo Integral de Guararí

Por lo anteriormente expuesto, es criterio de esta Auditoría Interna que se puede dar por liquidada la partida de construcción del “PLAY NISPEROS III, MURO DE BLOCK, MALLA CICLÓN”, ya que el permiso de construcción pendiente de presentar por parte de la Asociación de Desarrollo Integral de Guararí, actualmente no es requisito de presentación por un principio de oportunidad; se obvió desde el inicio de la obra y en el proceso de ejecución se presentaron inconsistencias constructivas que no permitían la entrega del mismo, aunado al hecho de que al asumir la Municipalidad de Heredia la reconstrucción final del proyecto el permiso, el mismo ya no es requisito de presentación por cuanto como se indica en párrafos anteriores, las obras edificadas por las municipalidades no son sujetas al permiso de construcción; respecto al estudio de responsabilidades que se solicitó a la Auditora Interna de ese entonces por parte del Concejo Municipal, este no se ejecutó por las razones expuestas anteriormente por lo que tampoco estaría pendiente de presentación.

Ahora bien, a efectos de valorar si actualmente proceden responsabilidades civiles y/o penales a la Asociación de Desarrollo Integral de Guararí, le corresponderá a la Administración Activa, mediante el debido proceso, resolverlo o por el contrario determinar si ha acaecido la prescripción o caducidad del asunto.

Sobre el caso de la Junta de Educación Escuela La Puebla, “Construcción de techado para patio Central la escuela”

Sobre esta partida, se indica en el oficio DIP-DT-UPT-029-2021, del 26 de marzo de 2021, lo siguiente:

Antecedentes

*“JUNTA DE EDUCACIÓN ESCUELA LA PUEBLA
CONSTRUCCION DE TECHADO PARA PATIO CENTRAL DE LA ESCUELA
Fecha de liquidación: 20/12/2017
Estado: VENCIDA (FALTA DE REQUISITOS TECNICOS)*

Como parte del seguimiento de esta partida, se procedió a realizar el Oficio DIP-DT-UPT-220-2020 en el cual se solicitó a la Dirección de Asesoría y Gestión Jurídica de la Municipalidad de Heredia el criterio sobre este caso. Por lo cual, por medio del Oficio DAJ-0108-2021 emite el criterio a mi consulta de este caso en particular, en donde se indica lo siguiente:

“Sobre el Caso B: Construcción de techado para patio central de la Escuela La Puebla Junta de Educación Escuela La Puebla, de acuerdo con lo informado por usted únicamente está pendiente la presentación del permiso de construcción, para lo cual se requiere finalizar un trámite ante la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo. Si bien es cierto el permiso de construcción no es un requisito para liquidar la partida al tenor de lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales a las Juntas de Escuelas, Juntas Administrativas de Colegios y Asociaciones de Desarrollo Integral o similares otorgadas por la Municipalidad de Heredia”; sí lo es para el giro del 90% de la partida de conformidad con lo señalado en el artículos 19 y 20 del citado reglamento, por lo que se recomienda insistir con esa organización para que continúe el trámite ante la DIEE y consecuentemente obtenga el permiso de construcción, así como informar al Concejo Municipal sobre la situación de dicha partida. No se omite recordar que según lo dispuesto por el artículo 42 del citado reglamento en los supuestos de que las organizaciones tengan partidas pendientes de liquidar no se les girará más recursos hasta tanto no se pongan al día con las liquidaciones pendientes.

Por lo cual, en fin de seguir la recomendación de la Dirección de Asesoría y Gestión Jurídica, se mantendrá la indicación de no asignar recursos a la Junta de Educación Escuela la Puebla hasta que resuelvan el tema de los planos con el DIEE y consiguientemente se les pueda emitir el permiso de construcción correspondiente. Se seguirá dando seguimiento a la Junta para velar de que puedan cumplir con el pendiente.”

Criterio de la Auditoría Interna sobre la partida asignada a la Junta de Educación de la Escuela La Puebla

Sobre la Junta de Educación de la Escuela La Puebla en relación a la partida girada para la construcción de un techado para el patio central de la escuela, se comparte el criterio de la Dirección de Asesoría y Gestión Jurídica, referente a la obligatoriedad de que hasta tanto no se presente el permiso de constructivo del techado del patio central de la escuela, no se debe dar como liquidada totalmente la partida y se debe mantener la indicación de no asignar recursos a dicha Junta hasta que se subsane la no presentación del requisito técnico.

Sobre el caso de la Junta Administrativa Liceo Manuel Benavides Rodríguez con la partida asignada para “Reparación de cielos rasos y goteras para seis pabellones”

Sobre esta partida, se indica en el oficio DIP-DT-UPT-029-2021, del 26 de marzo de 2021, lo siguiente:

Antecedentes

*“JUNTA ADMINISTRATIVA LICEO MANUEL BENAVIDES RODRIGUEZ
REPARACIÓN DE CIELO RASOS Y GOTERAS, PARA SEIS PABELLONES
Fecha de liquidación: 10/06/2016
Estado: VENCIDA*

Por medio del Oficio DIP-DT-UPT-220 -2020 se ha procedido a consultar a la Dirección de Asesoría y Gestión Jurídica de la Municipalidad de Heredia un criterio del caso para proceder de la mejor manera. Ante esta solicitud, por medio del Oficio DAJ-0108-2021 se obtiene respuesta de la misma. El contexto de esta partida es el siguiente:

*La Junta no ha tenido avances significativos de solución en los últimos años, debido a que en el año 2017 los expedientes de la Junta Administrativa fueron secuestrados por el OIJ, lo cual ha generado que la Junta no pueda presentar los documentos necesarios para liquidar la partida y se les ha dificultado la recuperación de estos. Agrega que en su momento presentaron copias de facturas, pero según la recomendación de Auditoría no debían aceptarse dado que no se presentaron las originales para comparar las mismas y validarlas. Ante esta situación, en el Oficio DAJ-0108-2021 se emite el siguiente criterio:
Con relación al Caso A: Reparación de cielo rasos y goteras, para seis pabellones de la Junta Administrativa Liceo Manuel Benavides Rodríguez, lo que se le recomienda es que la Junta obtenga copia certificada de los documentos pertinentes para presentar la liquidación.*

Por lo cual, ante la recomendación antes expuesta, se mantendrá la partida en un estado de vencimiento hasta que la Junta pueda solucionar el tema antes expuesto, pueda presentar prueba de los documentos que fueron secuestrados y consiguientemente liquidar la partida. Por ahora la Junta no se le debería asignar más fondos hasta que culminen esta liquidación pendiente, esto según el reglamento vigente.”

Criterio de la Auditoría Interna sobre la partida asignada a la Junta Administrativa del Liceo Manuel Benavidez Rodríguez

Sobre el caso de esta Junta Administrativa del Liceo Manuel Benavidez Rodríguez, la Auditoría Interna expuso oportunamente a los miembros de la Junta en el periodo 2018, la imposibilidad normativa de la Administración de recibir copias de las facturas originales para realizar la liquidación y hasta tanto estas no se presenten o como lo indica la Dirección de Asesoría y Asuntos Jurídicos en el oficio DAJ-0108-2021, copia certificada por notario público de los documentos pertinentes, se mantiene la recomendación de mantener la partida pendiente de liquidación y de no girar más recursos a dicha Junta hasta tanto se presente lo pertinente.

Consideración Final

Por último, lo aquí externado no es un criterio vinculante; es un insumo que brinda esta dependencia al Honorable Concejo Municipal, en materia de mi competencia para la conformación de la voluntad administrativa de dicho órgano colegiado, respecto a las partidas de la Asociación de Desarrollo Integral de Guararí, Junta de Educación de la Escuela de la Puebla y Junta Administrativa Liceo Manuel Benavides Rodríguez, dada la imposibilidad de cumplimiento de las juntas mencionadas de liquidar las partidas referidas.

Cordialmente,

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza
Auditora Interna

C: Expediente Asesoría Nro. AIM-AS-01-2021
Consecutivo