



21 de diciembre de 2021
AIM-110-2021

Lic.
José Manuel Ulate Avendaño
Alcalde de Heredia
Municipalidad de Heredia

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo.

El artículo 22 -inciso d)- de la Ley General de Control Interno, Nro. 8292, establece que la Auditoría Interna deberá “... advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento” y siendo que, mediante el oficio GOSOA-02426-2021 del 30 de noviembre del 2021, del Instituto Nacional de Seguros (INS), se remite a la Auditoría Interna (ante la persistencia de las inconsistencias detectadas en periodos anteriores) los resultados del estudio realizado con respecto a la vigencia de las pólizas de trabajo en las adjudicaciones tramitadas por la Municipalidad de Heredia de enero a setiembre del 2021, así como de la respectiva declaración de los proyectos adjudicados por parte de las empresas físicas o jurídicas que actúan como patronos o intermediarios, se ha estimado procedente emitir el presente servicio preventivo de advertencia ante los riesgos identificados.

1. Antecedentes del asunto

El Centro de Servicios Técnicos y Profesionales del Instituto Nacional de Seguros remitió el oficio CSTP-02796-2019, del 07 de noviembre del 2019, al Proveedor Municipal, referente a los resultados obtenidos del estudio de adjudicaciones de proyectos de construcción, servicios y compras de la Municipalidad de Heredia, específicamente en cuanto al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el seguro de riesgos del trabajo (artículo 193 y siguientes del Código de Trabajo).

El nivel de cumplimiento (periodo 2018-2019) determinado por el INS fue el siguiente:

- Compras: Cumple con un 100%
- Servicios: Cumple con un 100%
- Construcción: Cumple con un 12,5%

El INS solicitó a la Municipalidad de Heredia, expresamente en esa oportunidad, *“...dar a conocer esta normativa a los distintos departamentos que intervienen en el proceso de contratación administrativa, relacionados con las adjudicaciones y contrataciones que se aprueban por parte de la Municipalidad de Heredia, así como a las unidades que supervisan y giran las órdenes de inicio en cada proyecto, de forma que se garantice el correcto aseguramiento de los trabajadores, así como la respectiva declaración de los proyectos adjudicados por parte de las empresas físicas o jurídicas que actúan como patronos o intermediarios; de igual forma, velar porque los adjudicatarios del Sector Servicios y Sector Compras, cuenten con la póliza de riesgos del trabajo para la actividad adjudicada y vigente al momento de la prestación del servicio brindado, mediante una constancia del seguro.”* También ofrecieron *“brindar la capacitación, la asesoría y el acompañamiento necesario.”*.

Seguidamente, el Departamento Gestión Operativa y SOA del INS, con el oficio GOSOA-02002-2020, del 10 de diciembre del 2020, hace del conocimiento del Proveedor Municipal los resultados obtenidos del estudio de adjudicaciones de compras, servicios y proyectos de construcción, correspondientes al periodo del 08 de noviembre del 2019 a octubre del 2020, a la vez que señala que *“... se realiza esta nueva comunicación, en virtud de la reincidencia de los incumplimientos respecto al informe anterior...”*.

El nivel de cumplimiento registrado en esa oportunidad fue el siguiente: (periodo 2019-2020)

- Compras: Cumple con un 100%
- Servicios: Cumple con un 100%
- Construcción: Cumple con un 12,5%

Ante la persistencia del incumplimiento en el área de construcción, en el periodo 2021, el Departamento de Gestión Operativa y SOA del INS, mediante oficio GOSOA-02426-2021, del 30 de noviembre del 2021, remite a la Auditoría Interna – con copia al Proveedor Municipal y al Alcalde de Heredia- los resultados del estudio realizado con respecto a las adjudicaciones tramitadas por parte de la Municipalidad de Heredia durante el periodo de enero a setiembre del 2021, en esta ocasión con un desmejoramiento en el área de compras y servicios. Se indica en el oficio de cita que “... *se realiza un tercer estudio que genera esta nueva comunicación, en virtud de la reincidencia de los incumplimientos respecto a los dos oficios anteriores.*”. (el subrayado no es del original)

En esa última misiva se indica el siguiente nivel de cumplimiento:

- Compras: Cumple con un 96%
- Servicios: Cumple con un 92%
- Construcción: Cumple con un 25%

En respuesta a la solicitud de información cursada por la Auditoría Interna ante esta situación, el Proveedor Municipal indicó:

“... que a nivel de Proveeduría, Dirección Financiera y Dirección de Inversión Pública se determinó que la fiscalización de esta póliza no es competencia de esta Proveeduría, sin embargo, como parte de las acciones tomadas se ha incluido en todos los procesos de contratación realizados en la plataforma SICOP en la sección denominada: “Gestión de condiciones y declaraciones de los carteles” el siguiente clausurado:

FORMA DE PAGO

La empresa adjudicataria deberá aportar:

...En caso de contrato de obra pública en concordancia con el artículo 202 Título IV del Código de Trabajo, deberá presentar el contratista la declaración del proyecto de construcción para esta licitación de la póliza de riesgos de trabajo del INS”.

Sobre la indicación brindada por el Proveedor Municipal, puede observarse que la mejora establecida en el SICOP, por parte de la Administración, solo considera los contratos de obra pública, por lo que se omiten las correspondientes a Compras y Servicios.

2. Normativa que rige en el caso concreto

Se hace referencia en los oficios emitidos por el INS, a la normativa que establece la obligatoriedad del Seguro de riesgos de trabajo¹ y la prohibición de suscribir contratos u otorgar permisos para la realización de trabajos, sin la previa presentación, por parte de las personas interesadas, de ese seguro.

En particular, el Código de Trabajo dispone:

Artículo 193.

Todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4° y 18 del Código de Trabajo.²

La responsabilidad del patrono, en cuanto a asegurar contra riesgos del trabajo, subsiste aun en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos.

Artículo 201.

En beneficio de los trabajadores, declárase obligatorio, universal y forzoso el seguro contra los riesgos del trabajo en todas las actividades laborales. El patrono que no asegure a los trabajadores responderá ante éstos y el ente

¹ El seguro de riesgos del trabajo forma parte del derecho a la seguridad social, consagrado como un derecho fundamental en los artículos 73 y 74 de la Constitución Política.

² Los artículos 4 y 18 se refieren a las definiciones de trabajador y contrato individual de trabajo, respectivamente.

asegurador, por todas las prestaciones médico-sanitarias, de rehabilitación y en dinero, que este Título señala y que dicho ente asegurador haya otorgado.

Artículo 202.

Prohíbese a los funcionarios, empleados, personeros o apoderados del Estado, suscribir contratos u otorgar permisos para la realización de trabajos, sin la previa presentación, por parte de los interesados, del seguro contra los riesgos del trabajo.

Artículo 203.

Los inspectores, con autoridad, de las Municipalidades, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Instituto Nacional de Seguros, sin ningún trámite especial, previa constatación de que un trabajo se realiza sin la existencia del seguro contra riesgos del trabajo, podrán ordenar su paralización y cierre, conforme lo disponga el reglamento respectivo.

Asimismo, el INS emitió la Norma Técnica referente al Seguro Obligatorio de Riesgos del Trabajo³, con fundamento en el artículo 208 del Código de Trabajo. De esta regulación, entre otras, se debe considerar la siguiente:

Artículo 23. Certificación de proyectos de construcción

En aplicación de lo que dispone el artículo 202 del Código de Trabajo, el documento que respalda ante cualquier instancia que una póliza de este seguro para la actividad de construcción se encuentra vigente y cubre determinado proyecto, es la “Certificación de proyectos de construcción” otorgada por el INS ya sea de forma física en original o magnética con firma digital.

Se adiciona a la normativa citada que la Procuraduría General de la República en su dictamen C-145-2017 ha indicado que “...El seguro de riesgos del trabajo constituye un mecanismo de protección del trabajador frente a eventuales situaciones de peligro que puedan presentarse en su lugar de trabajo o en el ejercicio de su labor. Se trata de un beneficio en favor de los trabajadores y a

³ Publicada en el Alcance Digital No 190 a La Gaceta No 160 del 27 de agosto del 2019.

cargo de los patronos, el cual es obligatorio, universal y forzoso en todas las actividades laborales. Así lo dispone el numeral 201 del Código de Trabajo... .”

Por su parte, cabe agregar que la Auditoría Interna, en el periodo 2019, emitió el Informe de Seguimiento AI-01-2019, correspondiente al Informe AI-06-2016 denominado: “Auditoria de carácter especial sobre la evaluación, trámites, requisitos y procedimientos para otorgar la licencia de permisos de construcción de obra mayor y obra menor”. En el citado informe (AI-01-2019) se incluye la recomendación 4.3.4 a la Directora de Inversión Pública, la cual indica *“Solicitar todos los requisitos establecidos en el formulario de permisos de construcción para obra mayor y contar con la inspección previa antes de otorgar la licencia de construcción. Asimismo, adjuntar las pólizas del INS al expediente de permisos de construcción como parte de los requisitos correspondientes.”*

3. Análisis del caso concreto

La normativa referida en el punto segundo de este informe permite establecer la obligación legal del patrono respecto a la suscripción y vigencia del seguro de riesgos de trabajo correspondiente, así como el deber de los funcionarios públicos de verificar el cumplimiento riguroso de la normativa referente a dicho seguro en los procesos de contratación de obras, bienes y servicios, incluida la fase de ejecución contractual.

Este deber no solo se deriva del principio de legalidad y de las normas ya referidas, sino también de la aplicación del principio de igualdad de los oferentes que cobija la contratación administrativa, así como del riesgo de eventuales responsabilidades civiles y penales para la Municipalidad de Heredia que podrían derivarse de la prestación de servicios y construcción de obras por parte de terceros sin la existencia del seguro contra riesgos del trabajo, además de un probable riesgo de paralización y cierre de la obra, con la evidente afectación para la Municipalidad y de sus munícipes por el retraso respectivo, lo cual se constituye en un riesgo adicional.

El INS ha sido reiterativo con la Administración para *“... para dar a conocer esta normativa a los distintos departamentos que intervienen en el proceso de contratación administrativa, adjudicaciones que se aprueban por parte de la Municipalidad de Heredia, así como a las unidades que supervisan y giran las*

órdenes de inicio en cada proyecto, de forma que se garantice el correcto aseguramiento de los trabajadores, así como la respectiva declaración de los proyectos adjudicados por parte de las empresas físicas o jurídicas que actúan como patronos o intermediarios; de igual forma velar porque los adjudicatarios del Sector Servicios y Compras Institucionales, cuenten con pólizas de riesgos del trabajo para la actividad adjudicada y vigentes al momento de la prestación del servicio brindado y de la adjudicación, mediante una constancia del seguro.”.

Sin embargo, los informes emitidos por el INS (tres) y que abarcan el periodo del 2018 hasta setiembre del 2021, no registran un nivel de cumplimiento acorde con lo requerido por ese Instituto, incluso en el último documento se evidencia que no resulta satisfactorio en ninguna de las actividades (compras, servicios y construcción), contrario a lo exigido por la normativa de cita y a la misma recomendación 4.3.4 del informe AI-01-2019, girada por esta Auditoría Interna.

En virtud de lo expuesto en los puntos precedentes, esta Auditoría Interna en ejercicio de sus competencias legales, y con el afán de coadyuvar en el fortalecimiento del sistema de control interno y de la administración de riesgo, estima necesario emitir la presente advertencia dirigida a la Alcaldía de Heredia⁴, a efecto de que valore con quien corresponda, las medidas y políticas de control relacionadas con la suscripción y vigencia del seguro de riesgos del trabajo no solo por contrataciones de obra pública sino también por bienes y servicios (los cuales deben de mantenerse siempre al 100% de vigencia); así mismo, sobre la declaración total de los proyectos financiados con fondos municipales.

La Auditoría Interna verificará posteriormente lo actuado por la Administración Municipal, mediante el procedimiento que estime pertinente.

Finalmente, esta advertencia se emite sin perjuicio de las demás acciones que estime pertinente llevar adelante esa Alcaldía y sus titulares subordinados, en el marco de sus deberes, y no compromete la independencia y objetividad de la Auditoría Interna en el ejercicio posterior de sus competencias.

⁴ Se dirige a la Alcaldía de Heredia, en virtud de la respuesta del Proveedor Municipal, al indicar que no es competencia de esa Área.



Cordialmente,

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza
Auditora Interna

C: Expediente
Consecutivo