

Tabla de Contenido

1. Informe	
1.1 Origen de la Auditoría	03
1.2 Objetivo General del Estudio	03
1.3 Naturaleza y Alcance del Estudio	03
1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría	04
1.5 Regulaciones de la Ley General de Control Interno	04
1.6 Criterios de Evaluación	04
1.7 Comunicación de Resultados	04
2. Generalidades	05
3. Resultados	05
4. Conclusión	08
5. Recomendaciones	09

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio es de carácter especial y obedece al cumplimiento del plan anual de trabajo de la Auditoría Interna 2022 y al cumplimiento del artículo 20 de la Ley 9848 “Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia Covid19”, el cual solicita que las auditorías internas de las municipalidades presenten anualmente, para los periodos 2020, 2021 y 2022, un informe ante el concejo municipal para dar cuenta del programa extraordinario de fiscalización, así como de los procesos de gestión, entre los cuales se pueden citar la atención de la emergencia, procesos de contratación, el nivel de ejecución presupuestaria, entre otros.

De conformidad con la evaluación realizada en el periodo de alcance (2020-2021), se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Tomando en consideración los ingresos y egresos generados en el periodo 2020-2021, se concluye que la recuperación de la Municipalidad de Heredia en el periodo 2021 con respecto al periodo 2020, fue satisfactoria; esto por cuanto de conformidad con la liquidación presupuestaria 2021 (ajustada), hubo un incremento de los ingresos de ₡4.143 millones (20%) con relación al periodo 2020 y los gastos se mantuvieron estables; de igual forma en el periodo 2021, se registró un incremento del 75% del superávit institucional en relación con el periodo 2020.
2. Respecto de los expedientes de las contrataciones que no fueron incluidas en la plataforma de SICOP durante el periodo 2020, se determinaron algunas debilidades de control interno en la conformación del expediente; no obstante, han sido subsanadas al aplicar la totalidad de las contrataciones administrativas en la plataforma de compras públicas SICOP, a partir del periodo 2021.
3. Se identificó que en la Contratación Directa 2020CD-000067-01, denominada "Compra de Jackes para funcionarios de la Municipalidad de Heredia", el pliego de condiciones no contiene la cláusula de multas ni la cláusula penal y que en esta contratación, se presentó una devolución al oferente de 13 piezas de Jackes para ser corregidas por algunas imperfecciones en su diseño y medidas. Al no estar preestablecida la cláusula de la multa y la cláusula penal en el pliego de condiciones cartelarias, la Administración se veda la posibilidad de cobrar una determinada indemnización pecuniaria por defectos, atraso y/o entrega prematura en el objeto y/o servicio contratado, provocando el riesgo de un eventual perjuicio patrimonial para la Institución y de la satisfacción oportuna de la necesidad que dio origen al proceso de contratación. Ante lo expuesto, se emiten dos recomendaciones al titular de la Proveduría Municipal.

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 9848 “LEY PARA APOYAR AL CONTRIBUYENTE LOCAL Y REFORZAR LA GESTION FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES, ANTE LA EMERGENCIA NACIONAL POR LA PANDEMIA DE COVID 19”, CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2021

1. INTRODUCCION

1.1 Origen

El presente estudio es de carácter especial, obedece al cumplimiento del plan anual de trabajo de la Auditoría Interna 2022 y al cumplimiento del artículo 20 de la Ley 9848 “Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia Covid19”, en adelante, estudio sobre la Ley 9848.

El presente estudio fue realizado por la Licda. Jmary Zúñiga Cerrillo, y la Licda. Margot Venegas Rojas, ambas Asistentes de Auditoría, bajo la dirección, coordinación y supervisión de la Auditora Interna, Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza.

1.2 Objetivo General del estudio

Presentar el informe correspondiente al programa extraordinario de fiscalización y a la gestión desarrollada por la Proveduría Municipal durante el periodo 2021.

1.3 Naturaleza y Alcance del Estudio

El alcance de este estudio comprendió el periodo 2021, ampliándose cuando se consideró necesario.

Se revisaron los siguientes temas:

1. Ingresos y egresos generados en el periodo 2021 de conformidad con la liquidación presupuestaria de la Municipalidad de Heredia del mismo periodo y registrada en la plataforma del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (en adelante SIPP).
2. Incorporación de las contrataciones administrativas de la Municipalidad de Heredia en la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas (en adelante SICOP) durante el periodo 2020-2021.

2. Evaluación de una muestra de los expedientes de contrataciones administrativas que no fueron tramitadas mediante la plataforma de SICOP, durante el periodo 2020.

El estudio se efectuó de conformidad con las “Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público”, dictadas por la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-119-2009)” y las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público NGASP (R-DC-064-2014).

1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría para realizar el estudio de la Ley 9848 del periodo 2021, es de total responsabilidad de la Administración de la Municipalidad de Heredia.

1.5 Regulaciones Ley General de Control Interno (Art. 10, 12, 36, 38 y 39)

1.6 Criterios de evaluación

La normativa utilizada en la realización del estudio fue la siguiente:

- Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las Municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19, Nro. 9848
- Ley de Contratación Administrativa, Nro. 7494
Ley General de Control Interno, Nro. 8292
- Normas de Control Interno del Sector Público. (N-2-2009-CO-DFOE) y reforma resoluciones Nro. R-CO-64-2005, N°R-CO-26-2007, Nro. R-CO-10-2007.

1.7 Comunicación de Resultados

La Auditoría Interna, mediante reunión virtual denominada “conferencia final” dio a conocer a los funcionarios de la Administración: Lic. Enio Vargas Arrieta, Jefe de Proveeduría y al Lic. Adrian Arguedas Vindas, Director Financiero-Administrativo, los resultados a los cuales se llegó en el desarrollo del estudio, así como la conclusión y las recomendaciones que a criterio de esta Auditoría Interna debían girarse.

Se confeccionó además un documento denominado “Acta de Validación”, en el cual se detallan los principales aspectos del estudio y los plazos de cumplimiento de las recomendaciones acordadas.

3. GENERALIDADES

Mediante el decreto ejecutivo Nro. 42227 - MP- S, del 16 de marzo de 2020, se declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19. El 22 de mayo de 2020, se publica la Ley No. 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*”, la cual habilita a las municipalidades para realizar ajustes en sus presupuestos y facilitar la sostenibilidad financiera de los Gobiernos Locales en su gestión administrativa y en la continuidad de los servicios esenciales. Por otra parte, dispone de facilidades para que los Gobiernos Locales puedan otorgarles a los contribuyentes dichas facilidades en el pago de los impuestos, alquileres y tasas.

En dicha ley, mediante el artículo 20¹, se establece la necesidad de que la Auditoría Interna de cada Municipalidad emita un informe anual de fiscalización sobre la gestión efectuada durante los periodos 2020, 2021 y 2022.

Para el periodo 2020, la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia, emitió el informe Nro. AI-08-2020, denominado “Estudio de carácter especial de fiscalización extraordinario sobre la gestión realizada por la Municipalidad de Heredia ante la Emergencia Sanitaria del Covid-19”, el cual se remitió al Concejo Municipal mediante oficio Nro. AIM-065-2021 de fecha 07 de setiembre de 2021, conteniendo dicho informe, cuatro recomendaciones a la Alcaldía de Heredia, dos recomendaciones al Titular de la Dirección de Servicios y Gestión Tributaria y una recomendación al titular de la Contabilidad Municipal.

4. RESULTADOS

De conformidad con la evaluación realizada, se determinaron los siguientes resultados:

¹ (...) artículo 20: “Las auditorías internas de las municipalidades deberán presentar anualmente, para los períodos 2020, 2021 y 2022, un informe ante el concejo municipal respectivo, para dar cuenta del 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, de conformidad con los términos de la presente ley.”

3.1 Resultados Satisfactorios

3.1.1 Superávit obtenido en el periodo 2021 con relación al ejercicio económico 2020

De acuerdo con lo señalado en el informe AI-08-2020, sobre el ejercicio económico del periodo 2020, este presentaba una reducción de sus ingresos de ₡1.277 millones (-6%), en relación con el periodo 2019. Ahora bien, en el análisis realizado por la Auditoría con base en el resultado de la liquidación presupuestaria 2021 (ajustada), se observa un incremento de los ingresos de ₡4.143 millones (20%) con relación al periodo 2020 y los gastos se mantuvieron estables.

En el periodo 2021, el superávit fue de ₡9.739 millones, conformado por un superávit libre de ₡3.922 millones y de un superávit específico que asciende a ₡5.817 millones. Esto representa **un incremento del 75% del superávit institucional** en relación con el periodo 2020.

Importante mencionar que la tendencia favorable en el comportamiento de los ingresos en el periodo 2021, se debió, entre otros, al aumento en la cantidad de patentes comerciales y de licencia de licores que se tramitaron en el periodo, las cuales ascendieron a 218 patentes comerciales y 26 licencias de licores, de más, en relación con el periodo 2020.

3.1.2 Del uso de la plataforma Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) durante el periodo de la pandemia del 2020 y 2021

De acuerdo con la revisión realizada, se determinó que en el periodo 2020, se confeccionaron 284 procedimientos de contratación de los cuales 190 contrataciones se registraron en la plataforma SICOP y 94 contrataciones fuera de la plataforma. Según lo señala el Proveedor Municipal, esto se debió a que en el periodo 2019 apenas se dio inicio con la inducción del uso del SICOP; no obstante, ya para el periodo 2021 se registró, la totalidad de las contrataciones administrativas de la Municipalidad de Heredia en dicha plataforma.

3.1.3 Sobre el uso de las mismas identificaciones o abreviaturas para diferenciar las ampliaciones, prórrogas a los contratos o modificaciones a las órdenes de compra emitidas.

En la revisión de una muestra de 12 contratos de los que no se incluyeron en la plataforma de SICOP durante el periodo 2020, se determinó que en cualquier tipo de movimiento (modificaciones o ajustes a órdenes de compra, prórrogas de la ejecución del contrato o ampliación del plazo de contratos) que se realizaran en las diferentes contrataciones, se utilizaba la misma abreviatura de identificación “AMP”

(Ampliación), de modo que las abreviaturas utilizadas para cada movimiento contractual no eran las correctas y más bien inducían a confusión. Esta situación fue advertida al Proveedor Municipal, el cual indicó que no existía un lineamiento formal al respecto por lo que procedió a subsanar este punto comunicando a sus colaboradores las nuevas abreviaturas que deberían utilizarse; esto según consta en correo electrónico del martes 19 de abril de 2022.

3.1.4 Conformación de los expedientes de contratación administrativa que se realizaron fuera de la plataforma de SICOP en el periodo 2020

Se determinó en la conformación de 12 expedientes de contratación administrativa revisados en el periodo 2020, la ausencia de documentos como pólizas del INS, de la Caja Costarricense del Seguro Social y de FODESAF, además de poco orden en el archivo de los documentos, inclusive se ubicó información que no correspondía al expediente; estas debilidades son subsanadas a partir del 2021, al utilizar la plataforma de SICOP en la totalidad de las contrataciones municipales.

3.2 Hallazgo

3.2.1 Sobre la ausencia de la cláusula de la multa y de la cláusula penal en el pliego de condiciones de la Contratación Directa “Compra de Jackes para funcionarios de la Municipalidad de Heredia”

Como parte de la revisión de los 12 expedientes de contratación administrativa del periodo 2020, se ubicó en el expediente de la Contratación Directa 2020CD-000067-01 denominado "Compra de Jackes para funcionarios de la Municipalidad de Heredia", la emisión de oficio sin número del día 08 de julio del 2020 (folio 61 de la Contratación Directa), en el que la Proveeduría indica al oferente que se devuelven 13 Jackes por tener problemas en los logos y en sus medidas. Estas imperfecciones en las 13 prendas devueltas fueron subsanadas hasta el 07 de octubre del 2020, sin que se evidencie en el expediente de contratación, el cobro de multa alguna por cuanto el pliego de condiciones de la Contratación no contenía ni el apartado de la multa ni el de la cláusula penal.

Ante la solicitud de aclaración a la Proveeduría Municipal sobre el motivo por el pliego cartelario no contenía el apartado de multas, se obtuvo como respuesta mediante correo electrónico el día 6 de marzo de 2023, lo siguiente:

“...He revisado el cartel correspondiente y en efecto no contiene cláusula de multas. Al no ser indicado en el cartel entonces no se contempló la posibilidad del cobro por algún tipo de incumplimientos. Considero que no fue incluido ese rubro dado que el monto a contratar (¢1.320.000) era muy

pág. 7

bajo, por lo que el cobro máximo a realizar sería el 25% (¢330.000) de lo contratado, siendo más costoso (costo / beneficio) realizar un proceso sumario de multas. Artículo 48 Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Sobre el tema de los retrasos parece ser un problema entre el contratista y la unidad fiscalizadora...”

Sobre lo indicado por el Proveedor Municipal, si bien es opcional para la Administración el establecer en el pliego de condiciones cartelarias, la cláusula del pago de multas - aplicable en aquellos casos en donde sean entregados bienes y servicios con presuntos daños y defectos - así como la cláusula penal - aplicable cuando hayan atrasos y/o entrega prematura de los bienes y servicios contratados- (artículo 47 RLCA²), al no incluir en el pliego de condiciones cualesquiera de las dos cláusulas, se veda la posibilidad de la Administración Municipal de cobrar una determinada indemnización pecuniaria por defectos, atraso y/o entrega prematura en el objeto y/o servicio contratado, provocando el riesgo de un eventual perjuicio patrimonial para la Institución.

Por otra parte, no solo se debe considerar el monto de la contratación para la inclusión de la multa en los pliegos de condiciones, pues cabe tomar en cuenta otros factores como el riesgo de incumplimiento frente a la satisfacción oportuna de la necesidad que dio origen al proceso de contratación, entre otros, tal y como se estipula no solo en el marco jurídico vigente, sino también como debería establecerse en los procedimientos institucionales en una sana práctica de control interno.

5. CONCLUSION

De conformidad con el análisis realizado, se concluye que con excepción de lo comentado en el apartado 3.2 de este informe, la recuperación económica de la Municipalidad de Heredia durante el periodo 2021, fue satisfactoria; así como resulta satisfactoria, la subsanación de las debilidades en la conformación de los expedientes físicos, al incluir a partir del 2021, la totalidad de las contrataciones administrativas de la Municipalidad de Heredia en la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP.

² Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa: 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.

6. RECOMENDACIONES

Al titular de la Proveduría Municipal, Licenciado Enio Rodríguez Arrieta

5.1 Establecer las acciones necesarias a fin de garantizar que toda decisión inicial de contratación contenga los criterios respectivos para la inclusión de la cláusula de multa; en caso contrario, de no considerarse necesario la inclusión de la cláusula, acreditar en el legajo correspondiente, los criterios que fundamenten dicha decisión. Esta es una recomendación de control que debe cumplirse en la totalidad de las contrataciones municipales del periodo 2023 y siguientes.

5.2 Establecer oficialmente (con autorización del nivel jerárquico superior) el procedimiento para la revisión e imposición de multas, incluyendo la cláusula penal mediante el proceso sumario y divulgarlo entre las unidades usuarias. Esta es una recomendación de control que debe cumplirse a más tardar el 21 de abril de 2023.

Nota: El expediente físico y digital del informe AI-05-2022, se mantiene en poder de la Auditoría Interna.