



Auditoría Interna

INFORME AI-03-2024

**ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS RECURSOS
ASIGNADOS A LA FUNDACIÓN HOGAR PARA ANCIANOS ALFREDO Y
DELIA GONZÁLEZ FLORES POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE
HEREDIA**

Realizado por:

Lic. Luis Fernando Vargas Vargas

Revisado y aprobado por:

Licda. Grettel Fernández Meza

Setiembre 2024

**ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS RECURSOS ASIGNADOS A
LA FUNDACIÓN HOGAR PARA ANCIANOS ALFREDO Y DELIA GONZÁLEZ
FLORES POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA**

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Origen.....	4
1.2 Objetivo general del estudio.....	4
1.3 Naturaleza y Alcance del estudio.....	4
1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría Interna.....	5
1.5 Regulaciones Ley General de Control Interno (Artículos 10, 12, 36, 37, 38 y 39)	5
1.6 Criterios de Evaluación.....	5
1.7 Comunicación de resultados	6
2. GENERALIDADES.....	6
3. RESULTADOS	8
3.1 Sobre el “Reglamento para la Asignación, control y liquidación de partidas municipales”.....	8
3.2 Liquidación de proyectos por parte de la Fundación	10
3.3 Partidas pendientes de liquidación por parte de la Fundación.....	14
4. CONCLUSIÓN	19
5. RECOMENDACIONES.....	19

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio denominado “Estudio de carácter especial sobre los recursos asignados a la Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores por parte de la Municipalidad de Heredia”, tiene como objetivo evaluar la razonabilidad del uso de dichos recursos por parte de la Fundación, como beneficiaria de las partidas municipales otorgadas.

De conformidad con la evaluación realizada se obtuvieron los siguientes resultados:

1. El 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”, se aprobó en Sesión N°460-2015, celebrada por el Concejo Municipal del Cantón Central de Heredia el 14 de diciembre de 2015. Este cuerpo normativo se encuentra desactualizado respecto a la Sección encargada y responsable de la ejecución de las actividades, pues en todos sus extremos se indica que le corresponde a Planificación Institucional, siendo que, en la actualidad, dichas tareas las realiza la Unidad de Gestión de Partidas Comunitarias; situación que atenta contra la operatividad y el desarrollo cotidiano de actividades, al mantener normativa desactualizada ante los cambios legales y de gobernanza que se presenten en el tiempo.
2. La Fundación no cumple con los requisitos establecidos en el Reglamento para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales”, toda vez que, en la revisión de partidas liquidadas por dicha Fundación (partidas por ¢42,0 millones), se determinaron inconsistencias tales como:
 - a) No se cumplió con el plazo máximo establecido de un mes para la liquidación, pues transcurrieron hasta 4 meses desde la fecha de facturación hasta la fecha de liquidación.
 - b) No se cumplió con lo dispuesto en el Reglamento referente al uso específico de las partidas asignadas, ya que se utilizó en forma “transitoria” los recursos depositados en la cuenta corriente de partidas municipales para cubrir otras necesidades operativas de la Fundación, como como por ejemplo pago de planillas, pago de la CCSS y préstamos de fondos.
 - c) No se cumplió con lo estipulado en el Reglamento respecto a la emisión de facturas debidamente autorizadas por la Dirección General de Tributación Directa, pues para el trámite del pago a los proveedores de bienes y servicios adquiridos mediante estas partidas municipales, se emitieron facturas electrónicas a nombre de otra razón social, de otra cédula jurídica y no a nombre de la Fundación.

Todo lo anterior, con los consecuentes riesgos legales y fiscales que de esta actuación se podrían derivar.

3. Si bien, la Municipalidad de Heredia ha realizado gestiones de seguimiento de las partidas vencidas sin liquidar otorgadas a la Fundación (partidas por ¢82,0 millones), ha emitido informes trimestrales de avance, reuniones y visitas de fiscalización al Hogar para Ancianos, no se han accionado procedimientos de responsabilidades por el presunto incumplimiento de obligaciones y responsabilidades de la Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores, tal y como lo faculta el Reglamento para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales” en su apartado V, referido a “Obligaciones y responsabilidades”, artículo N°47.
4. Se determinaron incumplimientos de las cláusulas contractuales de los proyectos de remodelación del pabellón “Guillermo y Alfredo” y sistema de aspersion (partidas aún sin liquidar ante la Municipalidad), no solo por parte del proveedor de la Fundación - en cuanto a la no conclusión de las obras-, sino también de la misma Fundación, al no supervisar y solicitar los requerimientos contractuales tales como garantías de cumplimiento, cronogramas e informes de avance de obra, multas por atrasos, facturación electrónica contractualmente válida, entre otros; situación que denota el riesgo en que se han manejado ¢82,0 millones (Fondos públicos de partidas municipales trasladadas a la Fundación aún sin liquidar).

Ante los resultados obtenidos, esta Auditoría Interna concluye no brindar confianza a la gestión con la que la Fundación ha ejecutado y liquidado fondos asignados por la Municipalidad de Heredia (¢124,0 millones durante el periodo 2021-2022), al presentarse inconsistencias tales como: presentación de facturas electrónicas que no correspondían a la Fundación, utilización de recursos en forma “transitoria” para otras necesidades propias de la Fundación, partidas excesivamente vencidas y aún pendientes de liquidar, además de falta de supervisión y vigilancia al no solicitar los requerimientos contractuales acordados y suscritos con los proveedores de bienes y servicios adquiridos mediante las partidas otorgadas por la Municipalidad de Heredia para la remodelación del pabellón “Guillermo y Alfredo” y sistema de aspersion.

Con el fin de coadyuvar en la subsanación de las situaciones expuestas, se emiten dos recomendaciones al Concejo Municipal del Cantón de Heredia y una recomendación a la Sección de Desarrollo Territorial; las cuales serán sujetas de seguimiento por parte de esta Auditoría Interna.

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LA FUNDACIÓN HOGAR PARA ANCIANOS ALFREDO Y DELIA GONZÁLEZ FLORES POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El presente estudio es de carácter especial y tiene como origen la Moción N°1 y el Acuerdo N°15, inciso c) de la Sesión Ordinaria N°329-2024¹, celebrada por el Concejo Municipal del Cantón Central de Heredia el lunes 11 de marzo de 2024, el cual pasó a ser parte del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna 2024. La ejecución de la Auditoría estuvo a cargo del Lic. Luis Fernando Vargas Vargas, con la dirección, coordinación y supervisión de la Licda. Grettel Fernández Meza, Auditora Interna.

1.2 Objetivo general del estudio

Evaluar la razonabilidad del uso de los recursos asignados a la Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores² por parte de la Municipalidad de Heredia durante el periodo 2021-2022.

1.3 Naturaleza y Alcance del estudio

El alcance del estudio abarcó la revisión del uso de los recursos asignados a la Fundación durante el periodo comprendido entre enero 2021 y diciembre 2022, ampliándose cuando se consideró necesario.

Se evaluaron los siguientes temas:

- Revisión del Reglamento vigente para la “Asignación, control y seguimiento 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”
- Partidas municipales liquidadas por parte de la Fundación

¹ **Moción N°1.** Carlos Monge Solano – José Ángel Avendaño Barrantes – Regidores/ Asunto: Moción para que la Junta Directiva del Hogar de Ancianos Alfredo y Delia González Flores realicen una rendición de cuentas ante el Concejo Municipal por las partidas económicas otorgadas por la Municipalidad de Heredia, y que no han sido liquidadas ante el Municipio por dicha Junta.

Acuerdo: “Se le transcriba y se le comparta toda la información a la Auditoría Municipal, para que realice un estudio sobre lo sucedido con las partidas giradas al Hogar Alfredo y Delia González Flores por parte de la Municipalidad de Heredia”.

² En adelante “La Fundación”.

- Partidas municipales pendientes de liquidar por parte de la Fundación
- Revisión de cláusulas contractuales de procesos de construcción de obra
 - ✓ Licitación abreviada #2021-002 (Confección de planos estructurales para la remodelación del pabellón “Guillermo y Alfredo”)
 - ✓ Licitación abreviada #2022-001 (Remodelación del pabellón “Guillermo y Alfredo”)
 - ✓ Licitación abreviada #2022-LA-003 (Sistema de Supresión de Incendios en el pabellón “Guillermo y Alfredo”)

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

1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría Interna

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría para llegar a los resultados obtenidos en el presente informe es responsabilidad de la Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores y de la Administración activa de la Municipalidad de Heredia.

1.5 Regulaciones Ley General de Control Interno (Artículos 10, 12, 36, 37, 38 y 39)

Las fuentes de los criterios de auditoría respecto de los cuales se realizó la verificación correspondiente son los siguientes:

1.6 Criterios de Evaluación

1.6.1 Normativa Legal

- ✓ Ley de Fundaciones, Ley N°5338
- ✓ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
- ✓ Ley de Impuesto sobre la Renta N°7092
- ✓ Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado N°41779
- ✓ 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”³

³ En adelante “Reglamento para la Asignación, control y liquidación de partidas municipales”.

1.7 Comunicación de resultados

La Auditoría Interna presentó los resultados del estudio al encargado de Despacho de la Alcaldía de Heredia, Lic. Alexander Chaverri Carvajal; a la Directora de Inversión Pública, Ing. Lorelly Marín Mena y a la encargada de Partidas Municipales, Arq. María Laura Corrales Viquez, el 23 de setiembre de 2024 a las 10:00 horas, mediante sesión presencial.

La Auditoría Interna expuso en la reunión denominada “conferencia final”, los resultados obtenidos en el desarrollo del estudio, así como la conclusión y recomendaciones de conformidad con lo estipulado en la Ley General de Control Interno, N°8292. Se confeccionó además el documento denominado “Acta de Validación”, en el cual se detallan los principales aspectos del estudio, Secciones involucradas, observaciones de la Administración y plazos para el acatamiento de las recomendaciones emitidas.

2. GENERALIDADES

Las Fundaciones en Costa Rica están reguladas principalmente por la Ley de Fundaciones⁴, la cual establece las normas para su creación, funcionamiento y disolución; además, deben registrarse en el Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional. Una Fundación debe tener como fin un objetivo de interés general y no puede distribuir beneficios entre sus miembros.

Dentro de los tipos de Fundaciones se localizan aquellas identificadas como Fundaciones de Beneficencia, y se dedican a actividades como la ayuda a personas en situación de vulnerabilidad, apoyo a enfermos y asistencia a comunidades desfavorecidas. La Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores es una organización sin fines de lucro dedicada a proporcionar cuidado y asistencia a personas de la tercera edad, creada en 1972.

La Fundación recibe recursos de diferentes instituciones del país (CONAPAM, Junta de Protección Social de San José, Municipalidad de Heredia, entre otros). En el caso de la Municipalidad de Heredia, la transferencia de recursos se fundamenta en la misma Ley de Fundaciones, la cual en su artículo N°18 establece lo siguiente:

“...para que las fundaciones puedan recibir de las instituciones públicas donaciones, subvenciones, transferencias de bienes muebles o inmuebles o cualquier aporte económico que les permita complementar la realización de sus objetivos, deberán cumplir los siguientes requisitos:

⁴ Artículo N°1 “Entes privados de utilidad pública que se establezcan sin fines de lucro y con el objeto de realizar o ayudar a realizar, mediante el destino de un patrimonio, actividades educativas, benéficas, artísticas o literarias, científicas y en general todas aquellas que signifiquen bienestar social”.

- a) Tener como mínimo un año de constituidas
- b) Haber estado activas desde su constitución, calidad que adquieren con la ejecución de por lo menos, un proyecto al año
- c) Tener al día el registro de su personalidad y personería jurídica
- d) Contar, cuando corresponda, con el visto bueno escrito de la Contraloría General de la República, donde se muestre que las donaciones y transferencias recibidas fueron ejecutadas y liquidadas según los fines previstos y de conformidad con los principios de la sana administración...”.

Para el caso específico de Fundación⁵, la Municipalidad de Heredia ha transferido las siguientes sumas de su presupuesto en los últimos tres años:

Tabla N°1
Municipalidad de Heredia
Transferencias a la Fundación
En millones de colones
Periodo 2021-2022

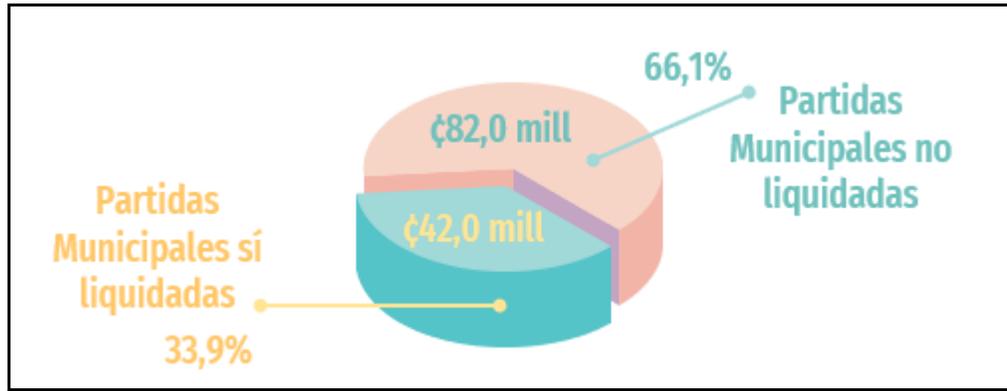
Año	Monto Presupuestado y trasladado	Destino específico	Monto liquidado por la Fundación	Monto no liquidado por la Fundación
2021	60,0	Remodelaciones pabellón “Guillermo y Alfredo”	-	60,0
2021	5,0	Equipo área enfermería	5,0	-
2022	12,0	Equipo área cocina	12,0	-
2022	25,0	Equipo área lavandería	25,0	-
2022	22,0	Sistema de aspersores pabellón “Guillermo y Alfredo”	-	22,0
Total	124,0		42,0	82,0
2023	No se han girado recursos en el periodo			

Fuente: Elaboración propia, según información de Gestión de Partidas Municipales

Gráficamente, la composición de partidas trasladadas a la Fundación durante el periodo 2021-2022 por parte de la Municipalidad de Heredia se aprecia a continuación:

⁵ La Calificación de Idoneidad de la Fundación venció el 04 de noviembre de 2023, fecha posterior al momento de desembolso de las Partidas Municipales evaluadas en este Informe de Auditoría Interna.

Gráfico N°1
Municipalidad de Heredia
Transferencias a la Fundación por estatus de liquidación
En millones de colones
Periodo 2021-2022



Fuente: Elaboración propia, según información de Gestión de Partidas Municipales

No se omite indicar que, con respecto a las transferencias de recursos con base en la Ley de Fundaciones, la Fundación se encuentra obligada a atender lo establecido en el 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”.

3. RESULTADOS

De conformidad con la revisión de la razonabilidad del uso de los recursos asignados a la Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores por parte de la Municipalidad de Heredia, se determinaron los siguientes resultados:

3.1 Sobre el “Reglamento para la Asignación, control y liquidación de partidas municipales”

El Reglamento vigente para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales”, se aprobó en Sesión N°460-2015, celebrada por el Concejo Municipal del Cantón Central de Heredia el 14 de diciembre de 2015, y se publicó en La Gaceta N°19 de fecha 28 de enero de 2016.

El Reglamento de cita contiene elementos importantes que debe cumplir tanto la Municipalidad de Heredia como también los beneficiarios de las partidas municipales, tales como: I) Calificación de Idoneidad, II) Asignación y presupuestación de proyectos, III) Ejecución y control de los proyectos, IV) Liquidación de Proyectos, y V) Obligaciones y responsabilidades.

Como aspecto importante de resaltar, el artículo N°42 del Reglamento señala que “...en los casos en 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...”.

En esa línea, en Sesión Ordinaria N°257-2023 celebrada por el Concejo Municipal del Cantón Central de Heredia el 15 de mayo de 2023, se acordó reformar el artículo N°42 del Reglamento⁶, para que el articulado se adicione con la siguiente frase:

“...la anterior prohibición podrá ser levantada por el Concejo Municipal, cuando existan situaciones fortuitas, de fuerza mayor, necesidad, emergencia o situaciones muy especiales que impidan al sujeto beneficiario de la partida la oportuna y efectiva liquidación de la misma; previo aprobarse el levantamiento por cualquiera de las situaciones excepcionales, el Concejo Municipal deberá contar por escrito de un estudio de la Unidad de Gestión de Partidas Comunitarias que motive el caso concreto, lo anterior no exime, bajo ninguna circunstancia, al sujeto beneficiario de la obligación de presentar finalmente la liquidación de la partida...”.

Con el propósito de evaluar la adaptabilidad de los artículos de dicho Reglamento a la operatividad actual, esta Auditoría analizó cada uno de los ítems ahí contenidos y determinó que ese cuerpo normativo se encuentra desactualizado respecto a la Sección encargada y responsable de la ejecución de las actividades, pues en todos sus extremos se indica que le corresponde a Planificación Institucional, siendo que, en la actualidad, dichas tareas las realiza la Unidad de Gestión de Partidas Comunitarias. En la siguiente tabla se detallan las actividades a las que hacemos mención en este párrafo.

Tabla N°2
Municipalidad de Heredia
Revisión del Reglamento para la asignación, control y
liquidación de partidas municipales

Artículo	Asunto	Responsable según el Reglamento	Responsable según operativa actual
4	Calificación de idoneidad	Planificación Institucional	Gestión de Partidas Comunitarias
8	Perfil del proyecto	Planificación Institucional	Gestión de Partidas Comunitarias
17	Adelanto de pagos	Planificación Institucional	Gestión de Partidas Comunitarias
21	Giro de recursos	Planificación Institucional	Gestión de Partidas Comunitarias
26	Control de partidas	Planificación Institucional	Gestión de Partidas Comunitarias
39	Liquidación de proyectos	Planificación Institucional	Gestión de Partidas Comunitarias
44	Informes de gestión	Planificación Institucional	Gestión de Partidas Comunitarias

Fuente: Elaboración propia, según revisión de artículos del Reglamento y operativa actual

⁶ Reforma publicada por segunda vez en La Gaceta N°127 del 13 de julio de 2023”.

De igual forma, y según el Procedimiento denominado “Proceso de Planificación⁷”, las actividades de Asignación, Control, Liquidación y Seguimiento de partidas municipales están bajo la responsabilidad de Planificación Institucional, Sección que en la actualidad no las ejecuta, sino que -como se expuso anteriormente- se encuentran bajo la responsabilidad de Gestión de Partidas Comunitarias de la Sección de Desarrollo Territorial, Dirección de Inversión Pública.

Como se apunta, tanto el “Reglamento para la Asignación, control y liquidación de partidas municipales” como el procedimiento relacionado, se encuentran desfasados, situación que atenta contra la operatividad y el desarrollo cotidiano de actividades, además de debilitar el control interno, al mantener normativa desactualizada ante los cambios legales y de gobernanza que se presenten en el tiempo.

Es importante indicar que, mediante oficios AMH-0007-2023 y DIP-DT-GPC-329-2022, la Alcaldía Municipal remitió el 4 de enero de 2023 al Concejo Municipal la propuesta de un nuevo “Reglamento para el otorgamiento de recursos económicos a sujetos privados sin contraprestación y otros por parte de la Municipalidad de Heredia”; sin haberse aprobado a la fecha de este estudio.

3.2 Liquidación de proyectos por parte de la Fundación 2021-2022

El Reglamento para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales” establece los requisitos que deben presentar los beneficiarios de los recursos, una vez que el proyecto se haya ejecutado.

Tal y como se detalló en la Tabla N°1, la Fundación gestionó y liquidó -durante el periodo 2021-2022-, partidas municipales por el orden de ¢42,0 millones, correspondientes a tres proyectos (adquisición de equipo en área de enfermería, cocina y lavandería).

Para efectos de evaluar el cumplimiento de requisitos presentados por la Fundación para la liquidación de dichos proyectos, esta Auditoría solicitó a la Unidad de Partidas Comunitarias los expedientes relacionados. De la revisión efectuada se identificaron omisiones e inconsistencias, las cuales se detallan en la siguiente tabla:

⁷ Desarrollado y aprobado en Julio 2014.

Tabla N°3
Municipalidad de Heredia
Revisión de expedientes de partidas liquidadas
Periodo 2021-2022

Nombre del proyecto / Fecha	Monto asignado y liquidado	Artículo / Requisito del Reglamento	Omisiones / Inconsistencias
1) Equipamiento en área de enfermería / Diciembre 2021	¢5,0 millones	N°38) / Posterior a la compra, plazo de un mes para presentar la liquidación	Fecha de pago al proveedor: 01/03/2022 Fecha de última factura: 28/02/2022 Fecha de liquidación: 28/06/2022 Transcurrió un plazo de 4 meses desde la fecha de la facturación hasta la fecha de liquidación
2) Equipamiento en área de cocina / Octubre 2022	¢12,0 millones	N°38) / Posterior a la compra, plazo de un mes para presentar la liquidación	Fecha de último pago al proveedor: 03/05/2023 Fecha de última factura: 17/07/2023 Fecha de liquidación: 20/09/2023 Transcurrió un plazo de 2 meses desde la fecha de la facturación hasta la fecha de liquidación
		N°46, inciso e). / Fondos solo se pueden utilizar para los fines autorizados	Los recursos se utilizaron “transitoriamente” para cubrir otras necesidades. Ejemplo: Préstamo Pago de planilla, facturas C.C.S.S., préstamo de fondos
		N°46, inciso j). / Administrar los fondos en cuenta bancaria separada	Se manejan varias actividades en una misma cuenta corriente, incluso otras transacciones. Ejemplo: Préstamo Pago de planilla, facturas C.C.S.S., préstamo de fondos
3) Equipamiento en área de lavandería / Octubre 2022	¢25,0 millones	N°38) / Posterior a la compra, plazo de un mes para presentar la liquidación	Fecha de último pago al proveedor: 13/06/2023 Fecha de última factura: 30/06/2023 Fecha de liquidación: 20/09/2023 Transcurrió un plazo de 2,5 meses desde la fecha de la facturación hasta la fecha de liquidación
		N°38.4) /Facturas debidamente autorizadas por Tributación Directa	Las Facturas electrónicas se emitieron a nombre de otra institución y no a nombre de la Fundación Hogar para Ancianos
		N°46, inciso e). / Fondos solo se pueden utilizar para los fines autorizados	Los recursos se utilizaron “transitoriamente” para cubrir otras necesidades. Ejemplo: Préstamo Pago de planilla, facturas C.C.S.S., préstamo de fondos
		N°46, inciso j). / Administrar los fondos en cuenta bancaria separada	Se manejan varias actividades en una misma cuenta corriente, incluso otras transacciones. Ejemplo: Préstamo Pago de planilla, facturas C.C.S.S., préstamo de fondos

Fuente: Elaboración propia, según expedientes administrativos facilitados a Auditoría Interna

De la tabla anterior, se desprenden dos temas relevantes, sobre los cuales se amplía seguidamente:

3.2.1 Sobre el uso de recursos para otros fines, artículo N°46, inciso e)

El artículo N°46, inciso e) del Reglamento para la Asignación, control y liquidación de partidas municipales” establece que: “...no podrán utilizar fondos provenientes de las partidas asignadas para fines distintos del establecido, aunque estos también sean de interés público...”.

En el caso de los proyectos de adquisición de equipo para las áreas de cocina (¢12,0 millones) y lavandería (¢25,0 millones), la Fundación utilizó adecuadamente una misma cuenta corriente aperturada en el Banco de Costa Rica; no obstante, parte los recursos asignados por la Municipalidad y depositados en dicha cuenta se utilizaron “transitoriamente” para cubrir otras necesidades de la Fundación, aún y cuando posteriormente fueron restituidos para cumplir con los fines de las partidas municipales asignadas y las liquidaciones respectivas.

En los respectivos estados de cuenta bancaria se lee textualmente lo siguiente:

Tabla N°4
Municipalidad de Heredia
Estados de cuenta Banco de Costa Rica
Detalle de recursos utilizados para otras necesidades
Periodo 2021-2023

Fecha	Monto debitado	Detalle en estado de cuenta	Detalle en estado de cuenta (reintegro)
16-11-2022	¢4,0 millones	Préstamo pago planilla	Devolución fondos
16-12-2022	¢3,0 millones	Préstamo pago planilla	Dev préstamo planilla
16-01-2023	¢8,5 millones	Préstamo de fondos	Dev préstamo planilla
31-01-2023	¢6,0 millones	Préstamo pago planilla	Dev préstamo planilla
20-04-2023	¢7,1 millones	Cancelación C.C.S.S.	Devolución fondos

Fuente: Elaboración propia, según Estados de Cuenta Banco de Costa Rica

En el **Anexo N°1** se visualizan estos movimientos bancarios. Incluso, esta Auditoría realizó un ejercicio en el cual calculó un “eventual saldo” al fin de cada mes, en donde se aprecian las diferencias entre dicho cálculo (si se hubieran mantenido las partidas transferidas) y el saldo real, producto de la utilización de los recursos trasladados por la Municipalidad de Heredia para otras necesidades de la Fundación.

El uso de recursos asignados para fines distintos de los originalmente pactados, -aún y cuando los fondos se restituyeron-, expone a la Fundación a que se le apliquen por parte de la Municipalidad de Heredia los artículos sancionatorios que establece el “Reglamento para la Asignación, control y liquidación de partidas municipales” en caso de incumplir las obligaciones y responsabilidades pertinentes.

3.2.2 Sobre las facturas electrónicas presentadas en las liquidaciones

El artículo N°38.4 del “Reglamento para la Asignación, control y liquidación de partidas municipales” establece que: “...deberá presentar facturas debidamente autorizadas por la Dirección General de Tributación Directa...”.

Por su parte, el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en sus artículos N°11 Comprobante Electrónico y N°12 Consumidor Final indican que:

*“...Artículo 11. **Comprobante Electrónico.** Documento electrónico autorizado por la Administración Tributaria que respalda la venta de bienes y la prestación de servicios, el cual debe de ser generado y transmitido en formato electrónico en el mismo acto de la compra-venta o prestación del servicio”*

*Artículo 12. **Consumidor Final.** Es el destinatario final de los bienes y servicios producidos y quien realiza el consumo que pretende gravar el impuesto sobre el valor agregado...”. (el subrayado no es del original)*

Tal y como se desprende del párrafo anterior, los proveedores de bienes y servicios que contrata la Fundación para el desarrollo de sus proyectos deben presentar facturas electrónicas debidamente autorizadas y a nombre del destinatario final o quien realiza el consumo (en este caso la Fundación); situación que no se cumplió en la liquidación de la partida correspondiente a la adquisición de equipo, pues la factura electrónica la emitió el proveedor a nombre de otra institución y no a nombre de la Fundación Hogar para Ancianos.

Tabla N°5
Municipalidad de Heredia
Liquidación de facturas por compra de bienes
Partida equipamiento lavadora y secadora industrial
Periodo 2023

Factura	Fecha de emisión	Monto facturado	Facturado a	Identificación
3239	30/06/2023	¢10.251.901,00	Otra institución	3-002-0841xx
3238	30/06/2023	¢11.866.721,00	Otra institución	3-002-0841xx

Fuente: Elaboración propia, según expedientes administrativos facilitados a Auditoría Interna

En consulta al Contador de la Fundación sobre este tema, indicó mediante correo electrónico del 03 de setiembre de 2024 que:

“...los hogares de Ancianos no gozaban de una exoneración propia del impuesto al valor agregado, sin embargo los hogares que pertenecen a “XXXX” tenían acceso a realizar compras exoneradas de este impuesto mediante “XXXX”, es decir, el Ministerio de Hacienda emitía una Autorización para exoneración del IVA a “XXXX”, con la cual “XXXX” podía exonerar las compras que realizaban las

Organizaciones de Bien Social que estuvieran adscritas a ella, pero uno de los requisitos que estableció el Ministerio de Hacienda fue que las Facturas debían salir con la cédula jurídica de “XXXX”...”. (Se sustituye por parte de la Auditoría Interna el nombre de la institución por “XXXX” para proteger datos sensibles)

En esa línea, el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en su artículo N°11 Exenciones, establece que:

“...Están exentos del pago de Impuesto al Valor Agregado, los siguientes supuestos:

3) Exenciones referidas a entidades públicas, organismos internacionales y organizaciones sin fines de lucro

d) La adquisición de bienes y servicios, así como la venta de bienes y servicios realizada por:

- i) La Fundación Ayúdenos a Ayudar y la Asociación Pro-Hospital Nacional de Niños*
- ii) La Fundación para el Rescate y Protección del Patrimonio de la Casa Presidencial*
- iii) La Asociación Obras del Espíritu Santo*
- iv) La Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano”*

Como se observa, la Fundación Hogar para Ancianos no gozaba en el periodo 2021-2022 del beneficio de la exención, por lo que al momento de la compra -en esos periodos- utilizó la razón social de una de las anteriores instituciones para exonerar las compras del impuesto al valor agregado, con los consecuentes riesgos legales y fiscales que de esta actuación se podrían derivar, además del riesgo de no poder presentar eventuales reclamos de garantías por los equipos adquiridos con partidas municipales, al haberse emitido las facturas a nombre de otra institución.

En síntesis, los mecanismos de control interno que emplea la Fundación en cuanto al control y liquidación de partidas otorgadas por la Municipalidad de Heredia, no garantizan a este Gobierno Local que dichas liquidaciones se hayan tramitado de conformidad con el “Reglamento para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales” ni con la normativa emitida por la Dirección General de Tributación Directa respecto a la presentación de los comprobantes electrónicos y el consumidor final.

3.3 Partidas pendientes de liquidación por parte de la Fundación

El Reglamento vigente para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales” establece en su artículo N°27 que las organizaciones beneficiadas contarán con un periodo de un año para ejecutar y liquidar las partidas, tiempo que iniciará a partir del momento en que se realice el primer retiro de fondos o la transferencia respectiva.

Sobre el particular, la Fundación gestionó dos partidas municipales para la remodelación de uno de los pabellones del Hogar para Ancianos, según se detalla:

Tabla N°6
Municipalidad de Heredia
Partidas municipales pendientes de liquidar por parte de la Fundación
En millones de colones
Periodo 2021-2022

Fecha del traslado del dinero	Destino específico	Monto girado a la Fundación	Fecha máxima para la liquidación	Monto liquidado por la Fundación
26-11-2021	Remodelaciones pabellón "Guillermo y Alfredo"	60,0	26-11-2022	No liquidado
02-12-2022	Sistema de aspersores pabellón "Guillermo y Alfredo"	22,0	02-12-2023	No liquidado
Total		82,0		

Fuente: Elaboración propia, Gestión de Partidas Municipales

Como se observa, ambas partidas municipales se encuentran vencidas, pues registran más de un año desde la fecha en que se realizó el traslado de los fondos por parte de la Municipalidad.

En los informes trimestrales⁸ que emite la Unidad de Gestión de Partidas Comunitarias, se menciona lo siguiente:

"... Partida de €60,0 millones. Esta partida se encuentra en ejecución, aproximadamente en un 93% de avance. En un principio el avance de la remodelación se vio retrasado debido a que bomberos solicitó incorporar un sistema de supresión en el pabellón. Posteriormente, se realizó reunión con la Junta Administrativa de la Fundación para orientarlos debido a problemas con el contratista, y la Fundación envió carta indicando que no lograron resolver los conflictos con el contratista y procedieron a establecer una demanda.

Partida de €22,0 millones. Esta partida está ligada con la partida vencida de remodelaciones varias. Se instaló la tubería principal y secundaria en el pabellón, así como los aspersores, por lo que cuenta con un avance del 30% aproximadamente. Se continuará con el seguimiento hasta que la Fundación notifique la resolución de los conflictos con el contratista.

Se recibe el 17 de julio de 2024 vía correo electrónico carta de la Fundación actualizando el estado de las gestiones, por ende, esta Unidad queda a la espera de la notificación una vez que se entreguen las obras acordes con lo definido en planos..."

⁸ DIP-DT-GPC-121-2024 (I Trimestre 2024) y DIP-DT-GPC-216-2024 (II Trimestre 2024).

En forma adicional, se incluye en dichos informes que la Fundación ha interpuesto una Demanda Ordinaria de Daños y Perjuicios ⁹ contra el contratista, debido a los incumplimientos en el proyecto constructivo.

Si bien, la Municipalidad de Heredia ha realizado gestiones de seguimiento de las partidas vencidas sin liquidar otorgadas a la Fundación (partidas por ¢82,0 millones), ha emitido informes trimestrales de avance, reuniones y visitas de fiscalización al Hogar para Ancianos, no se han accionado los procedimientos de responsabilidades por el presunto incumplimiento de obligaciones y responsabilidades de la Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores, tal y como lo faculta el Reglamento para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales” en su apartado V, referido a “Obligaciones y responsabilidades”, artículo N°47, el cual detalla que:

“...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 podrían 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 los artículos No.308 y siguientes de la Ley General de Administración Pública. Lo anterior, también sin perjuicio de las consecuentes responsabilidades penales...”

3.3.1 Sobre los contratos para la ampliación y remodelación en el pabellón “Guillermo y Alfredo” en el Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores

Las partidas municipales comentadas en el punto anterior se aprobaron con el único propósito de ampliar y remodelar uno de los pabellones en el Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores. En consecuencia, la Fundación suscribió contratos de servicios profesionales para la construcción de las obras.

Con el propósito de evaluar el cumplimiento de los contratos, la Auditoría Interna llevó a cabo un análisis de las cláusulas establecidas, identificando el incumplimiento en la presentación de requisitos clave acordados entre las partes y exigidos contractualmente, tal como se detalla en la siguiente tabla:

⁹ Expediente 23-001261-0504-CI del 12 de diciembre de 2023, ante el Juzgado Civil de Heredia.

Tabla N°7
Municipalidad de Heredia
Revisión de cláusulas contractuales
Periodo 2022-2024

Contrato / Fecha	Monto asignado	Requisito Contractual	Incumplimiento
1) Servicios Profesionales en construcción de obras / Licitación Abreviada N°2022-001 / 01/04/2022	¢54,0 millones	Duración: 240 días hábiles	Se incumplió el plazo, no se han concluido las obras. A setiembre de 2024 han transcurrido 21 meses desde la fecha máxima para su liquidación (26-11-2022)
		Informes de avance de ejecución	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Cronograma de ejecución de avance de obra	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Garantía de cumplimiento 5%	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Multa por atrasos	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Facturación Electrónica de cobro al contratante (La Fundación)	Las facturas electrónicas se emitieron a nombre de otra institución y no de la Fundación, tal y como se exige en el contrato. Ver apartado 3.2.2
		Factura por avance de obra	No se confeccionó factura por avance de obra, sino todas en una misma fecha, el 14-12-2022, 8 meses después del primer desembolso al proveedor
Suspensión de desembolso y resolución por incumplimiento	Pese a que los ¢54,0 millones ya se cancelaron al proveedor, la obra tiene solo un 93% de avance (según lo manifestado por la Encargada de Partidas Comunitarias en el último informe de seguimiento del 06 de agosto de 2024); no consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación ninguna suspensión de desembolso ni resolución por incumplimiento debido al incumplimiento contractual por parte del proveedor		
2) Servicios Profesionales de consultoría (Confección de planos e inspecciones) / Licitación Abreviada N°2022-002 / 11/11/2021	¢6,0 millones	Informes de avance de ejecución	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Multa por atrasos	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Suspensión de desembolso y resolución por incumplimiento	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
3) Servicios Profesionales en construcción de obras (Sistema de aspersores / Licitación Abreviada N°2022-003 / 21/11/2022	¢22,0 millones	Duración: 180 días hábiles	Se incumplió el plazo, no se han concluido las obras. A setiembre de 2024 han transcurrido 9 meses desde la fecha máxima para su liquidación (02-12-2023)
		Informes de avance de ejecución	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Cronograma de ejecución de avance de obra	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Garantía de cumplimiento 5%	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio
		Multa por atrasos	No consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación a pesar de ser requisito obligatorio

Contrato / Fecha	Monto asignado	Requisito Contractual	Incumplimiento
		Facturación electrónica de cobro al contratante (La Fundación)	Solo consta una factura electrónica por ¢8.7 millones, emitida a nombre de otra institución y no de la Fundación, tal y como se exige en el Contrato. Ver apartado 3.2.2
		Factura por avance de obra	Pese a que los ¢22,0 millones ya se cancelaron al proveedor, solo consta en el expediente facilitado por el actual administrador de la Fundación, una factura electrónica por ¢8,7 millones, sin que se evidencie la facturación por el resto de la partida. Esta obra, aún y cuando ya está cancelada al proveedor, tiene solo un avance del 30%, según lo manifestado por la Encargada de Partidas Comunitarias en el último informe de seguimiento del 06 de agosto de 2024
		Suspensión de desembolso y resolución por incumplimiento	Pese a que los ¢22,0 millones ya se cancelaron al proveedor, la obra tiene solo un 30% de avance (según lo manifestado por la Encargada de Partidas Comunitarias en el último informe de seguimiento del 06 de agosto de 2024); no consta en expediente administrativo facilitado por la Fundación ninguna suspensión de desembolso ni resolución por incumplimiento debido al incumplimiento contractual por parte del proveedor

Fuente: Elaboración propia, según expedientes administrativos facilitados a Auditoría Interna

Nótese que, en dos de los proyectos por ¢76,0 millones, las facturas electrónicas las emitió el proveedor a nombre de una cédula jurídica diferente a la de la Fundación, pese a que contractualmente, se exigía que “El Contratista” presentara al cobro ante “El Contratante” (en este caso la Fundación), comprobantes emitidos de conformidad con los procedimientos autorizados por la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda; causa y efecto que se abarcó y amplió en el apartado **3.2.2** de este informe de Auditoría.

En suma, se determinaron incumplimientos de las cláusulas contractuales de los proyectos de infraestructura e instalación del sistema de aspersores (partidas aún sin liquidar ante la Municipalidad), no solo por parte del proveedor de la Fundación -en cuanto a la no conclusión de las obras-, sino también de la misma Fundación, al no supervisar y solicitar las obligaciones contractuales tales como garantías de cumplimiento, cronogramas e informes de avance de obra, multas por atrasos, facturación electrónica contractualmente válida, entre otros; situación que denota el riesgo en que se han manejado ¢82,0 millones¹⁰ (Fondos públicos de partidas municipales trasladadas a la Fundación aún sin liquidar).

¹⁰ Corresponde a ¢60,0 millones de partida para infraestructura y ¢22,0 millones de partida para el sistema de aspersores.

4. CONCLUSIÓN

De conformidad con las situaciones expuestas en este informe -relacionado con el uso de los fondos trasladados a la Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores por parte de la Municipalidad de Heredia-, esta Auditoría Interna concluye no brindar confianza a la gestión con la que la Fundación ha ejecutado y liquidado fondos asignados por la Municipalidad de Heredia (¢124,0 millones durante el periodo 2021-2022), al presentarse inconsistencias tales como: omisiones e incumplimientos en la liquidación de partidas, utilización de recursos en forma “transitoria” para otras necesidades propias de la Fundación, partidas excesivamente vencidas y aún pendientes de liquidar, además de falta de supervisión y vigilancia al no solicitar los requerimientos contractuales acordados y suscritos con los proveedores de bienes y servicios adquiridos mediante las partidas otorgadas por la Municipalidad de Heredia.

Se deja constancia que la información contenida en este informe continúa siendo valorada en un estudio independiente por parte de la Auditoría Interna.

Con el fin de coadyuvar en la subsanación de las situaciones incluidas en este informe, se emiten dos recomendaciones al Concejo Municipal del Cantón de Heredia y una recomendación a la Sección de Desarrollo Territorial; las cuales serán sujetas de seguimiento por esta Auditoría Interna.

5. RECOMENDACIONES

Con fundamento en los resultados obtenidos, así como en las potestades conferidas a la Auditoría Interna en la Ley General de Control Interno N°8292, artículo 12 inciso c) y artículo 39, se emiten las siguientes recomendaciones para el presente estudio.

El seguimiento de estas recomendaciones lo realizará la Auditoría Interna en fecha posterior a la que indica cada una de ellas. El responsable deberá acreditar toda aquella documentación que, en el tiempo, evidencie el cumplimiento de la recomendación respectiva. El incumplimiento injustificado de las recomendaciones de Auditoría en el plazo establecido podría generar responsabilidades al designado para su implementación.

5.1 Al Concejo Municipal del Cantón de Heredia

5.1.1 Priorizar la revisión y aprobación de la propuesta del proyecto “Reglamento para el otorgamiento de recursos económicos a sujeto privados sin contraprestación y otros por parte de la Municipalidad de Heredia”-trasladado al Órgano Colegiado el 4 de enero de 2023-, dado que el Reglamento vigente se encuentra desactualizado en cuanto a la Sección encargada y responsable de la ejecución de las actividades, además de otros temas vinculantes. Esta es una recomendación de Dirección y debe ser cumplida a más tardar el 31 de enero de 2025.

5.1.2 En coordinación con la Alcaldía de Heredia y con fundamento en el “Reglamento para la “Asignación, control y seguimiento 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”, tomar las acciones que correspondan ante los incumplimientos en los que ha incurrido la Fundación respecto a los recursos asignados por la Municipalidad de Heredia durante el periodo 2021-2022. Esta es una recomendación de Dirección y debe ser cumplida a más tardar el 31 de enero de 2025.

5.2 Al Gestor de Desarrollo Territorial, Ing. Paulo Córdoba Sánchez

5.2.1 Establecer los mecanismos de control necesarios para verificar que los documentos que se presentan en las liquidaciones de partidas municipales cumplan con lo establecido en el Reglamento para la “Asignación, control y liquidación de partidas municipales”, además de normativa específica para comprobantes electrónicos emitida por la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda; y evitar con ello situaciones como las identificadas por esta Auditoría Interna en las liquidaciones evaluadas. Esta es una recomendación de control y debe ser cumplida a más tardar el 30 de noviembre de 2024.

Nota: La evidencia de este estudio de Auditoría se mantiene en el expediente físico y digital AI-03-2024.