

30 de octubre de 2020

MUNICIPALIDAD DE CARTAGO
AUDITORÍA INTERNA



AI-INF-002-2020

Informe Final

**Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre el
proceso de Partidas Específicas
con cargo al Presupuesto de la República**

SERVICIOS DE AUDITORIA





CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	Origen del estudio	1
1.2	Objetivo General	1
1.3	Alcance y Período del estudio	1
1.4	Criterios de Auditoría	2
1.5	Metodología aplicada	2
1.6	Generalidades sobre el ejercicio de la Auditoría Interna	3
1.7	Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.	3
1.8	Antecedentes del estudio	4
1.9	Comunicación preliminar de los resultados	7
2	RESULTADOS DEL ESTUDIO	8
2.1	Inexistencia de un marco normativo interno que regule el proceso de partidas específicas	8
2.2	Debilidades en la fase de formulación y presentación de programas y proyectos a financiarse con recursos de partidas específicas.	12
2.3	Deficiencias en la fase de ejecución de los recursos de partidas específicas ..	15
3	CONCLUSIONES	27
4	RECOMENDACIONES	29
4.1	Al Concejo Municipal	29
4.2	Al Alcalde Municipal	29
4.3	A la Encargada del Área Administrativa Financiera	30
5	ANEXOS AL INFORME	32





RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La efectividad y suficiencia del sistema de control interno en la Municipalidad de Cartago, respecto al proceso de partidas específicas de la Ley 7755, específicamente relacionado a la formulación, presentación de programas y proyectos, así como, su ejecución. La presente auditoría abarcó los ejercicios económicos 2017, 2018 y 2019, extendiéndose al 30 de setiembre de 2020 en los casos que se requirió.

¿Por qué es importante?

Tal como lo indica la Ley Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional No. 7755, las partidas específicas constituyen el conjunto de recursos públicos asignados en los presupuestos nacionales, para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social. En ese sentido, el fin que persigue la ley es que, las obras, los programas, proyectos y equipamientos financiados con partidas específicas, estén dirigidos a solucionar problemas generales e impulsar el desarrollo local en diversos campos incluyendo la cultura; con una orientación preferencial hacia la construcción, la reconstrucción, el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura pública, comunal y regional.

En el caso de la Municipalidad de Cartago, para los años en estudio, se aprobaron mediante Presupuestos de la República, un total de 66 proyectos que, alcanzaron aproximadamente ¢84.000.000,00. distribuidos entre los 11 distritos del Cantón, quienes se vieron beneficiados con diferentes proyectos, desde obras de construcción y remodelación, así como, compra de equipos médicos y técnicos especializados, sistemas de seguridad comunales, máquinas de ejercicios al aire libre y playgrounds.





La gestión de estos recursos de partidas específicas, requiere que la Municipalidad deba establecer, mantener y perfeccionar los controles relativos a cada etapa del proceso (formulación y presentación, presupuestación, ejecución y liquidación) para que, los recursos se aprueben y ejecuten, requiere el cumplimiento del marco legal y orientado a satisfacer los fines, las metas y los objetivos institucionales, primordialmente los establecidos en la Ley 7755, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés público a partir de un uso eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos.

¿Qué encontramos?

La revisión efectuada permitió determinar debilidades vinculadas a las etapas de formulación y presentación de programas, proyectos y su ejecución, así como, aspectos propios del sistema de control interno, instaurado por la Administración Activa.

Al respecto, se comprobó que no se cuenta con un marco normativo interno que regule las actividades que conllevan las partidas específicas, en las cuales estén delimitadas las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen su cumplimiento eficiente y eficaz, definiendo las diligencias, funciones, niveles de responsabilidad, el diseño y uso de documentos, entre otros aspectos que, coadyuvarían con el proceso y fiscalización administrativa de cada proyecto planificado y ejecutado.

Bajo esa tesitura, no se pudo comprobar la existencia de un plan permanente de capacitación, ya que la Administración Activa no documentó ni respaldó dichas actividades, es decir, no consta evidencia documental de bitácoras, listas de asistencias, temas y consultas abordadas, entre otros. Asimismo, se detectaron debilidades sustanciales, al no requerirse ni realizarse, análisis de viabilidad técnica, financiera o legal, a las propuestas presentadas por los Concejos de Distrito; por ende, no se está garantizando que, se estén aprobando iniciativas debidamente concertadas para el aprovechamiento de los recursos con fines específicos, así definidos por ley.





Aunado a lo anterior, en aspectos básicos de control interno, se determinó que los expedientes de los proyectos no están completos y, carecen de información relacionada a la ejecución y liquidación, condición que impide efectuar los análisis y verificaciones de la gestión realizada.

En ese orden de ideas, se determinó una ineficiente gestión de los recursos administrados de partidas específicas, dado que las ejecuciones anuales del Programa Presupuestario IV Partidas Específicas, no supera en los últimos tres años, el 40% de ejecución, teniendo resultados de 19,75% para el 2017, 37,22% para el 2018 y 31,33% para el 2019.

Con ese norte, se evidenció ociosidad de recursos, tanto de proyectos sin ejecutar, como de saldos de proyectos ejecutados, acumulados en la partida presupuestaria “*Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria*”. En ese sentido, la partida presupuestaria de sumas sin asignación se compone de recursos que datan del año 1999, representando el periodo de 1999-2016 un total de recursos por $\text{¢}27.682.704,45$, es decir, el 85% de la partida, sin que se hayan realizado gestiones administrativas para poder utilizar esos recursos conforme a la ley. Además, bajo el concepto de proyectos sin ejecutar, se mantienen proyectos de los años 2009, 2012, 2014 y 2017, sin constar evidencia de las gestiones asociadas para su ejecución.

En síntesis, el proceso de partidas específicas llevado a cabo por la Municipalidad, no se realiza en observancia a principios de eficiencia y eficacia de una gestión pública; en este caso específico, lo relacionado a las actividades administrativas correspondientes a la fase de formulación y presentación de proyectos y su ejecución; lo que indica que, la Administración Municipal debe fortalecer las labores del proceso de partidas específicas, considerando además la coordinación con los concejos de distrito, las comunidades beneficiarias y demás partes involucradas, que permitan garantizar una gestión eficiente y eficaz de los recursos transferidos por medio de la Ley 7755.





¿Qué sigue?

Al Concejo Municipal, de conformidad con sus competencias de ley, se le recomienda girar las instrucciones, para que la Administración implemente las recomendaciones de auditoría.

Al Alcalde Municipal, se le recomienda que: 1. Gire las instrucciones pertinentes a la Encargada del Área Administrativa Financiera, orientadas al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, confeccionando un cronograma de actividades y rindiendo informes mensuales sobre su avance; 2. Una vez cumplidas las recomendaciones giradas a la Encargada del Área Administrativa Financiera, analice y apruebe conforme a sus competencias, el marco normativo interno (Políticas, Reglamentos, Manuales, Procedimientos, entre otros) que rija el proceso.

A la Encargada del Área Administrativa Financiera, se le recomienda que: 1. Elabore, implemente y divulgue un marco normativo interno (Políticas, Reglamentos, Manuales, Procedimientos, entre otros) que regule el Proceso de Partidas Específicas; 2. Ejecute conforme el bloque de legalidad, los recursos acumulados correspondientes a programas y proyectos sin ejecución, así como utilizar los recursos ociosos mantenidos en la partida "*Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria*" del Programa Presupuestario IV, conforme a la Ley 7755; y 3. Elabore, implemente y divulgue un plan permanente de capacitación en materia de Partidas Específicas que contenga como mínimo, elementos de control.





1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

Con fundamento en el Plan Anual de Trabajo de Auditoría Interna para el año 2019 y su continuidad en el año 2020, así como las atribuciones conferidas en la Ley General de Control Interno¹, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público² emitidas por la Contraloría General de la República; así como, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago³, este Despacho dispuso llevar a cabo una **Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República**.

1.2 Objetivo General

- ✓ Evaluar la administración de las Partidas Específicas asignadas a la Municipalidad de Cartago mediante Ley No. 7755⁴ para el desarrollo de programas y proyectos sociales locales.

1.3 Alcance y Período del estudio

El estudio abarcó los ejercicios económicos 2017, 2018 y 2019 y, se extendió al 30 de setiembre de 2020 en los casos que se requirió. Dicho estudio se llevó a cabo en el Área Administrativa Financiera y, otros departamentos y funcionarios asociados o que en el estudio se determinaron involucrados, con el proceso de Partidas Específicas; abarcando lo relacionado a la formulación, presentación de programas y proyectos, así como, su ejecución. Lo anterior, fue comunicado a la Administración Activa través del oficio Nro.

¹ Publicada en La Gaceta 169 del 04/09/2002

² Publicadas en La Gaceta 184 del 25/09/2014

³ Publicada en La Gaceta 130 del: 07/07/2009

⁴ Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, publicada en La Gaceta 55 del: 19/03/1998.



Auditoría Interna

Estudio de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República

AI-INF-002-2020



- INFORME FINAL -

AI-OF-167-2020 fechado 17 de setiembre del 2020 remitido al Lic. Mario Redondo Poveda, Alcalde Municipal y la Licda, Jeannette Navarro Jiménez, Encargada del Área Administrativa Financiera.

1.4 Criterios de Auditoría

La comunicación de los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se efectuó mediante videoconferencia llevada a cabo el jueves 17 de setiembre de 2020. Posteriormente, en la fecha supra esta Unidad de Control y Fiscalización comunicó los criterios a la Administración Activa, según consta en oficio número AI-OF-167-2020, concediendo un plazo de tres días hábiles para la remisión de observaciones a los criterios auditores; no obstante, cumplido el plazo, no se obtuvo respuesta al citado documento.

Para la ejecución de la presente auditoría se emplearon principalmente, los siguientes criterios: Código Municipal, Ley N.º 7794; Ley N.º 7755, Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional y su reglamento, Ley General de Control Interno, N.º 8292 y Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

1.5 Metodología aplicada

Para efectos del presente estudio se llevaron a cabo entrevistas, reuniones y consultas telefónicas con el personal destacado en el Área Administrativa Financiera y, demás Áreas/Departamentos relacionados al tema en estudio, con el propósito de validar la información suministrada, así como, la aplicación de pruebas de auditoría y muestreos conforme los criterios de auditoría comunicados a la Administración.

De igual manera, se remitieron oficios, mediante los cuales se solicitaron reportes y/o informes de gestión, financieros, contables y presupuestarios, expedientes conformados concernientes a los programas y proyectos financiados con recursos de la Ley 7755, entre otros documentos; relacionados con las actividades propias de los departamentos



Auditoría Interna

Estudio de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República

AI-INF-002-2020



- INFORME FINAL -

involucrados en el proceso objeto de estudio, con el fin de llevar a cabo el respectivo análisis, verificación, revisión y corroboración, tanto física como digital, de dicha información, mismos que, resultan necesarios para la determinación de posibles hallazgos de auditoría.

1.6 Generalidades sobre el ejercicio de la Auditoría Interna

El trabajo se efectuó de conformidad con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, dictadas por la Contraloría General de la República, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago y, demás normativa aplicable.

Se recuerda que, en materia de informes de Auditoría Interna, prevalecen los artículos N° 12 inciso c), N°35, N° 36, N°37 y N° 38 de la Ley General de Control Interno, conocidos ampliamente por la Administración Activa.

1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.

Durante el desarrollo del estudio, se presentaron situaciones que afectaron la ejecución de las actividades relacionada a la planificación y examen, así como, los procedimientos de auditoría inmersos en estas; entre los cuales se destacan: labores propias de la Auditoría Interna, el acceso a la gestión documental (control, almacenamiento y recuperación de la información) por parte del Área Administrativa Financiera y, la afectación a nivel laboral provocada por la emergencia pandémica nacional del COVID-19.

Aunado a lo anterior, el Área Administrativa Financiera se constituyó en una limitante al:

1. No gestionó la designación o indicación del funcionario competente, al cual se le aplicaría el Cuestionario del Control Interno según procedimientos de la actividad de planificación de la presente auditoría, lo



Auditoría Interna
auditoriainterna@muni-carta.go.cr
Teléfonos: 2550-4439/40/41
Tel. Fax: 2552-73-32



que tuvo incidencia directa en la formulación y establecimiento de los parámetros indicados en el oficio número AI-OF-167-2020.

2. Los expedientes suministrados por el Área Administrativa Financiera carecían de información relacionada a la ejecución y entrega de proyectos.
3. En oficio AAF-OF-366-2020 de fecha 30 de setiembre de 2020, mediante el cual el Área Administrativa Financiera brinda respuesta al oficio número AI-OF-172-2020 de fecha 24 de setiembre de 2020, se omitió contestar, respaldar y documentar información referente a las capacitaciones, razones del por qué no se han ejecutado los proyectos pendientes y, las acciones administrativas realizadas para hacer uso de los recursos consignados en la partida *“Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria”*; información necesaria para determinar las razones del por qué estaban ociosos dichos recursos y, con ello obtener posibles hallazgos de auditoría.

1.8 Antecedentes del estudio

De conformidad con lo establecido en la Ley N.º 7755 y su Reglamento, una vez conocida por la Municipalidad la distribución de recursos de partidas específicas propuesta por la Comisión Mixta (Gobierno -Municipalidades) y, posteriormente comunicada a los Concejos de Distrito; se debe gestionar a través de los Concejos de Distrito Ampliados, la presentación y aprobación de propuestas de programas y proyectos a financiarse con recursos de dicha Ley.

Posteriormente, el Concejos Municipal debe aprobar las propuestas de programas y proyectos presentadas por los Concejos de Distrito, y remitir dicha información a la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda para que,



Auditoría Interna

Estudio de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República

AI-INF-002-2020



- INFORME FINAL -

esta sea incorporada en el proyecto de Presupuesto de la República para la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Una vez aprobados los recursos por parte de la Asamblea Legislativa y, entendidos estos como incorporados al presupuesto municipal, se realiza la comunicación previa a través del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), para realizar su ejecución.

La Municipalidad de Cartago, a través del Área Administrativa Financiera y demás departamentos colaboradores, coordina y gestiona la ejecución de los recursos aprobados. Asimismo, se realizan las respectivas recepciones y entregas de proyectos y se tramita el respectivo pago por los medios establecidos por el Ministerio de Hacienda.

En el caso de la Municipalidad de Cartago, para los años 2017, 2018 y 2019, se aprobó por parte de la Asamblea Legislativa un total de sesenta y seis (66) proyectos, distribuidos entre los once (11) distritos que componen el cantón, cuyo monto total ascendió a ¢83.718.937,00. Para el año 2020, se aprobaron un total de veintiún (21) proyectos por un monto de ¢14.554.069,00.

Es importante indicar que, del año 2016 hacia atrás, la Municipalidad de Cartago disponía de un saldo sin ejecutar por ¢68.335.800,73, siendo que, ¢ 50.506.873,15 correspondían a proyectos sin ejecutar del año 2016 y anteriores; y los restantes ¢17.828.927,58 representaban la partida "*Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria*".





Cuadro No. 1
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Proyectos Aprobados a financiarse con recursos de la Ley 7755
Ejercicios Económicos 2017, 2018, 2019 y 2020

AÑO	TIPO DE PRESUPUESTO	DETALLE	FECHA SIPP	PROYECTOS	
				CANTIDAD	MONTO ¢
2017	Presupuesto Extraordinario 0	Registro de Programas y Proyectos del año 2017	16/5/2017	15	37.068.436,00
2018	Presupuesto Extraordinario 0	Registro de Programas y Proyectos del año 2018	27/4/2018	28	24.769.967,00
2019	Presupuesto Extraordinario 0	Registro de Programas y Proyectos del año 2019	21/1/2019	23	21.880.534,00
SUBTOTAL 2017+2018+2019				66	83.718.937,00
2020	Presupuesto Extraordinario 0	Registro de Programas y Proyectos del año 2020	19/6/2020	21	14.554.069,00
TOTALES				87	98.273.006,00

Fuente: Elaboración propia, conforme a información facilitada por la Administración

Cuadro No. 2
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Distribución Distrital de Proyectos Aprobados a financiarse con recursos de la Ley 7755
Ejercicios Económicos 2017, 2018 y 2019

Distrito	Proyectos por año							
	2017		2018		2019		Totales	
	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
Oriental	4	2.384.980,00	4	1.604.592,00	1	1.381.195,00	9	5.370.767,00
Occidental	1	2.398.583,00	4	1.607.069,00	1	1.244.271,00	6	5.249.923,00
El Carmen	1	3.654.343,00	2	2.444.500,00	2	2.249.684,00	5	8.348.527,00
San Nicolás	1	5.361.127,00	9	3.578.208,00	10	3.327.984,00	20	12.267.319,00
Agua Caliente	1	7.285.955,00	3	4.863.840,00	3	4.586.779,00	7	16.736.574,00
Guadalupe	1	3.208.441,00	1	2.144.019,00	1	1.920.928,00	3	7.273.388,00
Corralillo	1	3.208.588,00	1	2.143.383,00	1	1.810.438,00	3	7.162.409,00
Tierra Blanca	1	1.996.385,00	1	1.331.484,00	1	1.065.077,00	3	4.392.946,00
Dulce Nombre	1	2.932.992,00	1	1.959.572,00	1	1.709.307,00	3	6.601.871,00
Llano Grande	2	2.306.418,00	1	1.537.458,00	1	1.292.716,00	4	5.136.592,00
Quebradilla	1	2.330.624,00	1	1.555.842,00	1	1.292.155,00	3	5.178.621,00
Totales	15	37.068.436,00	28	24.769.967,00	23	21.880.534,00	66	83.718.937,00

Fuente: Elaboración propia, conforme a información facilitada por la Administración





1.9 Comunicación preliminar de los resultados

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se convocó para las nueve horas del viernes veintitrés de octubre de dos mil veinte, según consta en oficio Nro. AI-OF-200-2020 de fecha 20 de octubre de 2020 cursado a: Lic. Mario Redondo Poveda, en calidad de Alcalde Municipal, y Licda. Jeannette Navarro Jiménez, en condición de Encargada del Área Administrativa Financiera; y, se extendió la invitación al Lic. Miguel Sánchez Leandro, Jefe de Control Interno, a solicitud de la Alcaldía Municipal.

Así las cosas y conforme “**Acta Comparecencia Exposición de Resultados EA-CR-ACE-002-2020**”, se realizó la videoconferencia mediante la plataforma tecnológica Microsoft Teams, contándose con la asistencia de los funcionarios municipales MsC. Laura Fernández Delgado, Jefe de Despacho, Alcaldía Municipal; Licda. Jeannette Navarro Jiménez, Encargada del Área Administrativa Financiera y Lic. Miguel Sánchez Leandro, Jefe de Control Interno.

El borrador de este informe se comunicó mediante oficio No. AI-OF-201-2020 del 23 de octubre de 2020 y fue dirigido al Lic. Mario Redondo Poveda, en calidad de Alcalde Municipal y, Licda. Jeannette Navarro Jiménez, en condición de Encargada del Área Administrativa Financiera; asimismo, por intereses de la Administración, se remitió copia al Lic. Miguel Sánchez Leandro, Jefe de Control Interno; esto con el propósito de que, formularan y remitieran a esta Auditoría Interna, en un plazo no mayor a tres días (3) hábiles, las observaciones y/o comentarios que consideraran pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo.

No obstante, una vez transcurrido el plazo improrrogable concedido y al no obtenerse respuesta por parte de la Administración Activa, se procede a remitir el informe final para la atención de las recomendaciones contenidas en el documento supra.





2 RESULTADOS DEL ESTUDIO

Una vez realizada la recopilación de la documentación necesaria para llevar a cabo el estudio y efectuado el análisis de la información, considerando tanto el marco jurídico técnico, el sistema de control interno, las actividades administrativas municipales relacionadas a la formulación, presentación de programas y proyectos a financiarse con recursos de partidas específicas de la Ley 7755 y su ejecución, se procedió a elaborar el presente informe, que contiene los hallazgos de relevancia a ser comunicados, respecto al proceso de partidas específicas evaluado para los años 2017, 2018 y 2019.

2.1 Inexistencia de un marco normativo interno que regule el proceso de partidas específicas

Se determinó con base en el análisis realizado que, la Municipalidad de Cartago no cuenta con un marco normativo interno que regule el Proceso de Partidas Específicas, el cual delimite las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento eficiente y eficaz del proceso de Partidas Específicas; donde se detalle, además, las actividades, funciones, niveles de responsabilidad, el diseño y uso de documentos, entre otros aspectos de control.

Por otra parte, se comprobó la existencia de un Reglamento Interno para la precalificación de idoneidad de entidades idóneas, que data de marzo 2001; justificado en el artículo 2 de la Ley 7755; no obstante, mediante Ley 8823 publicada el 01 de junio de 2010 publicada en La Gaceta #105, se modificó y trasladó la responsabilidad de la calificación de la Contraloría General de la República a las corporaciones municipales, al señalar: *“Serán beneficiarias de las partidas específicas las municipalidades y las entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos, calificadas así por la municipalidad (...)”*; por lo que, el objeto de dicho instrumento normativo, perdió su razón de ser, ni tampoco consta que, la Administración Activa haya realizado actualizaciones y/o validaciones para determinar, tanto su aplicación real como su legalidad.





Cabe indicar que, tal como lo indicó el Área Administrativa Financiera, la municipalidad basa su actuar en lo que indique la Ley 7755 y su reglamento; sin regular parte de las actividades administrativas propias del Municipio, como lo son la ejecución de programas y proyectos y, todo lo que ello involucra.

La situación descrita, incumple La Ley General de Control Interno N° 8292, que establece lo siguiente:

“Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

“Artículo 15.-Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: / a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. / b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes: / i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución. / ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales. / iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente. / iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido. / v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.”

Por otra parte, se incumple lo normado en las Normas de control interno para el Sector Público, que indican:

“Norma 1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI. La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares





subordinados, en el ámbito de sus competencias. / En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes: / a. La definición de criterios que brinden una orientación básica para la instauración y el funcionamiento de los componentes orgánicos y funcionales del SCI con las características requeridas. / b. El apoyo con acciones concretas, al establecimiento, el funcionamiento y el fortalecimiento de la actividad de auditoría interna, incluyendo la dotación de recursos y las condiciones necesarias para que se desarrolle eficazmente y agregue valor a los procesos de control, riesgo y dirección. / c. La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta. / d. La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el SCI. / e. La comunicación constante y el seguimiento de los asuntos asignados a los distintos miembros de la institución, en relación con el diseño, la ejecución y el seguimiento del SCI. / f. Las acciones pertinentes para el fortalecimiento del SCI, en respuesta a las condiciones institucionales y del entorno. / g. Una pronta atención a las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan sobre el particular.”

“Norma 4.2 Requisitos de las actividades de control. Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos: / a. Integración a la gestión. Las actividades de control diseñadas deben ser parte inherente de la gestión institucional, e incorporarse en ella en forma natural y sin provocar menoscabo a la observancia de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad, y evitando restricciones, requisitos y trámites que dificulten el disfrute pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos. / b. Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos. / c. Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable. Las actividades de control deben presentar una relación satisfactoria de costo-beneficio, de manera que su contribución esperada al logro de los objetivos, sea mayor que los costos requeridos para su operación. / d. Viabilidad. Las actividades de control deben adaptarse a la capacidad de la institución de implantarlas, teniendo presente, fundamentalmente, la disponibilidad de recursos, la capacidad del personal para ejecutarlas correcta y oportunamente, y su ajuste al bloque de legalidad. / e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su





uso, consulta y evaluación. / f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos”

“Norma 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2. (...)”

Así las cosas, las situaciones descritas corresponden principalmente a qué, la Administración Municipal no ha realizado un análisis ni ha emprendido acciones administrativas que satisfagan la necesidad de contar con normativa interna que regule el Proceso de Partidas Específicas, aun cuando, la Ley General de Control Interno y las Normas de Control Interno para el Sector Público refieren explícitamente al deber institucional de contar con políticas, normas y procedimientos de control, que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. Asimismo, la carencia o establecimiento de una cultura o política institucional, relacionada a la revisión y actualización permanente de instrumentos normativos, sean reglamentos, manuales, procedimientos u otros similares.

En virtud de lo anterior, el que no se cuente con un marco normativo interno que regule el proceso de Partidas Específicas, donde se delimiten actividades, funciones, niveles de autoridad y responsabilidad, diseño y uso de documentos, entre otros aspectos de control; puede provocar que, se ejecuten actividades administrativas al margen de la consecución del fin público y social que persigue la Ley 7755; incidiendo directamente en la consecución de logro de metas y objetivos institucionales.





2.2 Debilidades en la fase de formulación y presentación de programas y proyectos a financiarse con recursos de partidas específicas.

Respecto a la fase de formulación y presentación de programas y proyectos, el Área Administrativa Financiera manifestó que, brindó una capacitación sobre el tema de Partidas Específicas de la Ley 7755 a los síndicos municipales electos del periodo constitucional 2016-2020, sin embargo, no se documentó ni respaldo dicha capacitación, es decir, no consta evidencia documental en bitácoras, listas de asistencias, temas y consultas abordadas, entre otros. Lo anterior, no permite comprobar que exista realmente en el gobierno local, un Plan Permanente de Capacitación en este tema, ni validar si efectivamente la capacitación se realizó una única vez, o fue permanente durante los cuatro años del periodo, de previo a la presentación y aprobación de los perfiles de proyectos por parte del Jerarca Institucional, si responde a un tema de formación o de orientación técnica, legal y financiera, si se contó con la participación de funcionarios municipales integrados al proceso de Partidas Específicas, índices de asistencia por parte de los Síndicos Municipales, si resultaron oportunidades de mejor producto de consultas u observaciones, si se consideró la participación de los Regidores, dado su rol de Órgano Colegiado a la hora de aprobar las propuestas, entre otros aspectos.

Aunado a lo anterior, en la revisión de la fase de formulación y presentación de programas y proyectos, se detectaron debilidades sustanciales en cuanto a que: 1) la mayoría de propuestas aprobadas por los Concejos de Distrito, no vienen acompañadas de un análisis técnico, legal o financiero, o al menos, con una cotización/proforma u otro documento que sirva de instrumento de análisis, para considerar la oportunidad de ejecución el proyecto y, 2) la Administración Municipal, destacada en el proceso a través del Área Administrativa Financiera, no está realizando un análisis de viabilidad técnica, financiera o legal, a las propuestas presentadas por los Concejos de Distrito, sino que, solo realizan una labor de coordinación para el llenado y presentación de los perfiles de los programas y proyectos y demás requisitos, ante el Concejo Municipal y ante la Dirección General de Presupuesto Nacional.





Así las cosas, la Administración no está ejerciendo un papel activo en el análisis y priorización de necesidades, ni está garantizando que las iniciativas aprobadas y los recursos a invertir, respalden tanto la prioridad de la necesidad a cubrir, como la factibilidad o viabilidad del programa o proyecto propuesto.

La situación descrita, contraviene la Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional N° 7755, que establece:

“Artículo 4°- Procedimiento. El procedimiento para asignar y entregar partidas específicas se ajustará a los siguientes lineamientos: / (...) c) Las municipalidades se encargarán de garantizar y supervisar que se cuente con proyectos o iniciativas debidamente concertadas para invertir estos recursos. / d) Las municipalidades desempeñarán un papel activo para la priorización de las necesidades y la selección final de los proyectos y programas que serán financiados con partidas específicas, según lo referido en el inciso c) anterior. / e) Las municipalidades coordinarán y apoyarán la ejecución de programas de capacitación permanente para formular los proyectos de inversión y los programas que se financiarán con partidas específicas; estarán dirigidos a sus propios funcionarios y los de las entidades privadas idóneas para administrar los fondos públicos. (...)”

Aunado a lo anterior, se inobserva lo previsto en el Reglamento a la Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, que indica:

“Artículo 18.-Las diferentes municipalidades del país, serán directamente responsables de velar porque los programas y proyectos que hayan sido aprobados por los Concejos Distritales Ampliados, en cumplimiento de lo estipulado en el inciso c3 del Artículo 4° de la Ley T70 citada, y en observancia de la normativa relativa a la votación contenida en el presente Reglamento.”

Lo antes indicado, obedece principalmente a qué, el gobierno municipal carece de regulación interna para orientar la gestión de los recursos de partidas específicas donde, se establezcan los lineamientos específicos de coordinación y apoyo al proceso, así como, aspectos sobre la realización de capacitaciones permanentes, su periodicidad, temas a abordar, sujetos a convocar, bitácoras de participación, entre otros; así como, la ausencia de lineamientos específicos para la ejecución general del proceso, que abarque aspectos



Auditoría Interna

Estudio de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República

AI-INF-002-2020



- INFORME FINAL -

sobre funciones, actividades y niveles de responsabilidad durante la etapa de formulación y presentación de propuestas de programas y proyectos, incluyendo su aprobación.

Asimismo, el Área Administrativa Financiera, como coordinadora y responsable del proceso administrativo, no ha establecido internamente mecanismos de control para implementar los análisis de viabilidad técnica, financiera y legal que respalden las iniciativas propuestas por los Concejos de Distrito y las comunidades.

En esa línea, el no realizar un proceso de capacitación permanente, que involucre activamente a quienes participan en el Proceso de Partidas Específicas, genera desconocimiento sobre el cómo formular, respaldar y presentar los programas y proyectos, lo que eventualmente provocaría una incorrecta formulación de propuestas de proyectos, además de, la posibilidad que se aprueben iniciativas de programas y proyectos que no estén debidamente concertadas y por ende, no sean ejecutables en el tiempo.

Por otra parte, al no realizarse los análisis de viabilidad técnica, financiera y legal y, al no ejercer un papel activo en el análisis y priorización de necesidades, se está asumiendo un riesgo de no aprobar iniciativas debidamente concertadas de programas y proyectos; es decir, aprobar recursos para proyectos que no son realmente ejecutables y que generan acumulación de recursos sin ejecución en el programa “*IV Partidas Específicas*”. Cabe indicar que este riesgo ya se ha materializado, en las diferentes ocasiones en que se han gestionado cambios de destino de recursos de las partidas específicas, por proyectos que no se pudieron ejecutar; así como en los proyectos sin ejecución que se arrastran de años atrás; lo que además, en el caso de los cambios de destino, ocasiona que se extienda el tiempo para utilizar los recursos en la atención efectiva de las necesidades comunales, ya que se debe realizar todo un procedimiento que involucra Concejos de Distrito, Concejo Municipal, Asamblea Legislativa, organizaciones comunales y lo administrativo que corresponda, resultando una gestión ineficiente de todos los recursos involucrados.





2.3 Deficiencias en la fase de ejecución de los recursos de partidas específicas

En cuanto a la fase de ejecución de recursos de partidas específicas, durante la revisión de los expedientes de los programas y proyectos ejecutados para los años 2017, 2018 y 2019, se determinó que, un total de 36/40, carecen por completo de información respecto a la ejecución física y financiera realizada por la Municipalidad, por ende, no se pudo comprobar la existencia o respaldo de, una orden de inicio de ejecución, un proceso de contratación administrativa, una orden de compra, un acta/bitácora o cualquier otro documento de la entrega del proyecto, un informe de cumplimiento del fin social, entre otros documentos; que permitan revisar y validar, que la ejecución del programa o proyecto se llevó cabo de conformidad con el perfil del proyecto aprobado y, con la motivación social que persigue la ley 7755. Cabe indicar que, solamente un expediente presenta un “*Informe de Inspección*” que detalla la inspección, recepción y visto bueno de la obra ejecutada. Estas debilidades de control interno respecto a la gestión documental⁵ no permiten una adecuada y objetiva revisión, análisis y validación de la gestión, al no contarse con la información oportuna, completa y definitiva.

Aunado a lo anterior, de la revisión de 26 expedientes de programas y proyectos sin ejecución, no se pudo comprobar la existencia evidencia documental u otra información, que refiera a las razones de su estado, ni se conoce mediante respaldos en el expediente, cuales son las actividades administrativas realizadas o que se vayan a realizar para dar ejecución a los mismos. Es importante destacar que, mediante oficio, la Auditoría Interna solicitó al Área Administrativa Financiera, indicar las razones del por qué no se han ejecutado esos proyectos y las gestiones administrativas planificadas para ejecutarlos, no obstante, no se recibió respuesta a lo solicitada.

⁵ Conjunto de actividades realizadas por la institución con el fin de controlar, almacenar y recuperar, de manera oportuna y eficiente, la información producida o recibida en el desarrollo de sus actividades.





Por otra parte, los expedientes revisados presentan debilidades en materia archivística tales como: no se encuentran foliados, no presentan un orden lógico, secuencial o cronológico; situaciones que, influyen negativamente en la revisión, análisis y validación de la información.

Bajo ese estilo de dirección, se detectaron deficiencias en la gestión de los recursos del Programa IV Partidas Específicas, referentes a baja ejecución de recursos, saldos históricos sin ejecución, carencia de actividades administrativas asociadas a la ejecución de recursos ociosos, entre otras que, a continuación, se desarrollan.

Cuadro No. 3
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Detalle del registro, composición y ejecución del Programa IV Partidas Específicas, Ley 7755
Ejercicios Económicos 2017, 2018, 2019 y 2020

AÑO	REGISTRO SUPERAVIT ESPECÍFICO		PROYECTOS NUEVOS	TOTAL PROGRAMA IV	EJECUCIÓN		SUPERAVIT ESPECÍFICO
	PROYECTOS SIN EJECUCIÓN	SUMAS SIN ASIGNACIÓN			Monto ¢	%	
2017	50.506.873,15	17.828.927,58	37.068.436,00	105.404.236,73	20.819.312,13	19,75%	84.584.924,60¹
2018	67.750.595,02	16.238.084,58	24.769.967,00	108.758.646,60	40.482.746,04	37,22%	68.275.900,56¹
2019	51.833.524,73	16.341.708,82	21.880.534,00	90.055.767,55	28.218.200,12	31,33%	61.837.567,43
2020	29.236.584,33	32.600.983,10	14.554.069,00	76.391.636,43	0,00	0,00%	76.391.636,43
	50.506.873,15	17.828.927,58	98.273.006,00		89.520.258,29		77.088.548,44

Nota: ¹El superávit específico de los años 2017 y 2018, reflejan una diferencia de saldos de ¢596.245,00 y ¢100.667,01 respectivamente, total de ¢696.912,01 que fue corregida en los registros del año 2019

Fuente: Elaboración propia, conforme a información facilitada por la Administración

Durante los años en análisis, la Municipalidad de Cartago en la gestión del programa IV Partidas Específicas, alcanzó niveles de ejecución por debajo del 20% para el año 2017, y menor al 40% durante los años 2018 y 2019, como se muestra en el cuadro anterior; sin embargo, hubo una mejoría en los porcentajes de ejecución, estos no logran superar el





40%, infiriéndose una mala gestión de los recursos que, en síntesis, han permanecido ociosos durante esos años.

Por otra parte, se determinó que se ejecutaron proyectos diferentes a los aprobados por el Concejo Municipal, donde la obra realizada no fue la aprobada y presentada en el perfil del proyecto. Esta situación se dio con los proyectos del año 2017, destinados a mejoras en los salones comunales de Barrio Asís y Barrio la Puebla San Agustín. En específico, el perfil del proyecto presentado ante la Dirección General de Presupuesto Nacional concernía a *“Mejoras en los servicios sanitarios del Salón Comunal de (...), para cumplir con la Ley 7600”*; los cuales fueron aprobados por el Concejo Municipal en el Artículo I del Acta número 07-2016 de Sesión Extraordinaria celebrada el día 26 de mayo de 2016. No obstante, según la documentación revisada y al no encontrarse un justificante del cambio del objetivo del proyecto, lo ejecutado por la Administración fue:

“a) Salón Comunal de Barrio Asís, Orden de Compra 4585 del 05/09/2018: Cambio de 12m de canoa / Cambio de 16m de precinta / Cambio de 27,60m² de cielo raso PVC en alero.

b) Salón Comunal de Barrio la Puebla San Agustín, Orden de Compra 5056 del 15/12/2018: Demolición y reparación de buque 2 mts x 1.80 quedaría ventana / Instalación de ventanería en Aluminio Natural y vidrio natural en 4mm, fijo móvil / Instalación de verjas de seguridad en varilla de ½ lisa platina de 1x 1/8 y dibujo en platina de ½ x 18/2 / 2 manos de pintura negro anticorrosivo.”

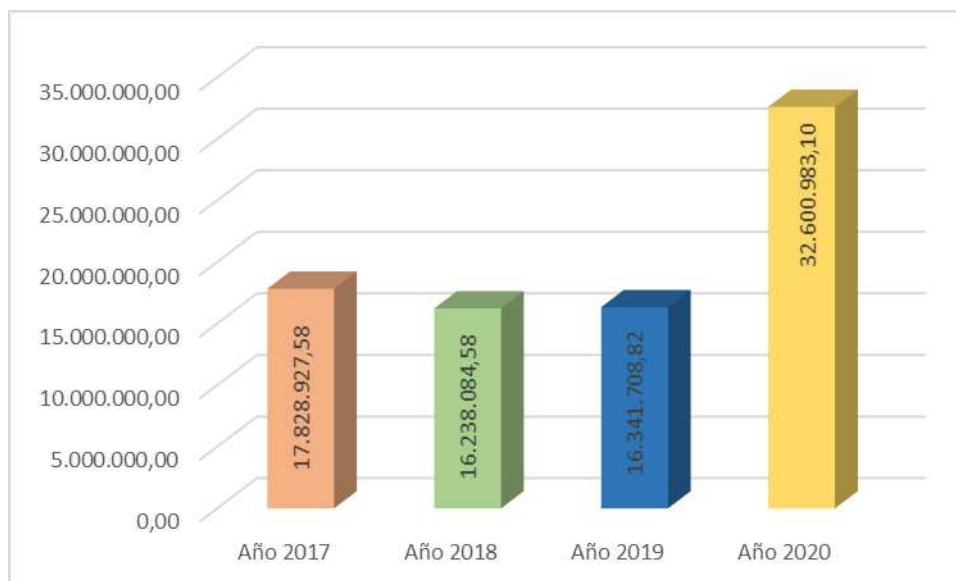
Lo indicado, según la documentación revisada y al no encontrarse dentro del expediente, un justificante técnico y legal para el cambio del objetivo del proyecto, pudo representar para la Municipalidad, un eventual desvío de recursos, así como, de su objetivos y metas sociales del proyecto.





Aunado a lo anterior, la auditoría realizada evidenció que, se arrastra un saldo promedio de $\text{¢}16.800.000,00$, en la partida “*Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria*”, monto que para el año 2020 se incrementó y registró, por más de $\text{¢}32.000.000,00$, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 1
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Detalle de la partida “Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria” del Programa IV Partidas Específicas Ejercicios Económicos 2017, 2018, 2019 y 2020



Fuente: Elaboración propia, conforme a información facilitada por la Administración

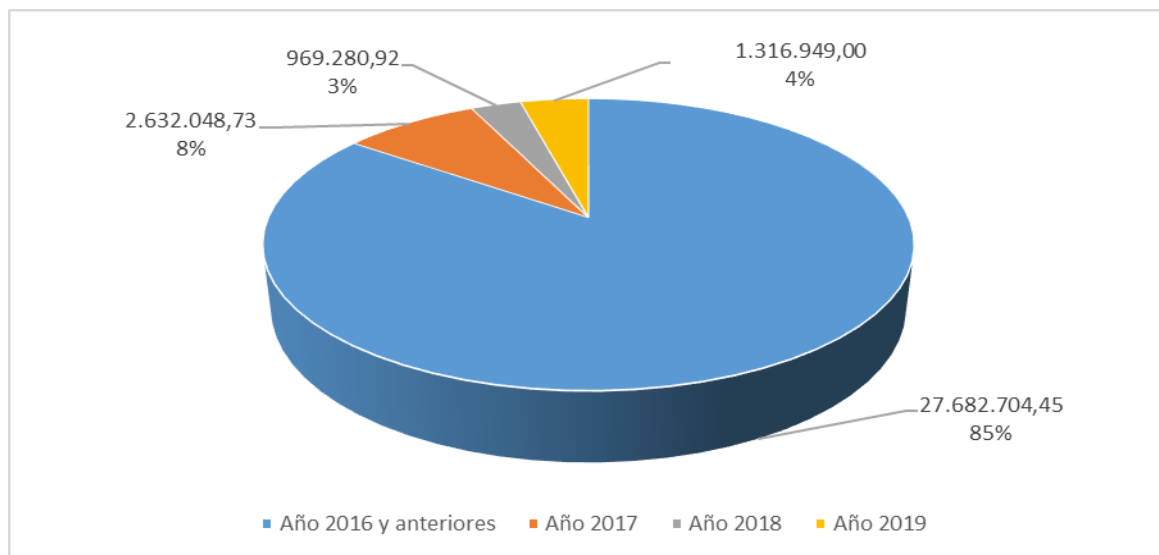
Respecto a la partida “*Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria*” del Programa IV Partidas Específicas, cabe indicar además que, la composición de esa partida según la información municipal, revela la existencia de saldos de proyectos que datan desde el año 1999 al 2019, llamando principalmente la atención, aquellos los saldos de proyectos correspondientes al periodo comprendido entre el año 1999 y el año 2016, ya que estos acumulan un total de $\text{¢}27.682.704,45$, lo que representa un 84,91% de la partida, tal como se muestra en el gráfico No. 2. Sobre esos saldos históricos, no se logró obtener





evidencia respecto a que, la Administración Municipal, haya generado o planteado alguna gestión para hacer uso de dichos recursos conforme a la Ley 7755; lo anterior, con base a requerimiento de información por parte de la Auditoría Interna ante el Área Administrativa Financiera, sobre las gestiones administrativas realizadas para poder hacer uso de dichos recursos, y el faltante de respuesta a dicha misiva.

Gráfico No. 2
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Composición del saldo de la partida “Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria” del Programa IV Partidas Específicas
Ejercicio Económico 2020



Fuente: Elaboración propia, conforme a información facilitada por la Administración

En otros aspectos relacionados a la partida de sumas sin asignación, se determinó que, los recursos del “*Proyecto para Construcción de un Salón Multiusos en la Comunidad de Urbanización San Esteban*”, aprobado para el ejercicio económico 2019 por un monto de ϕ 1.124.842,00; fueron registrados en la partida “Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria” en el Presupuesto Extraordinario 0-2020, ya que el proyecto no será ejecutado por la Municipalidad, pues según Acta 34 del Concejo Distrito Ampliado celebrada el 05 de junio de 2019, se aprobó su cambio de destino, indicándose en la supra





acta lo siguiente “(...) Otro asunto tratado es el cambio de destino de partida del presupuesto 2019 para Urbanización San Esteban como no se puede utilizar en las construcción de Salón que sea utilizado en la compra de malla y tubos para cerrar zona Parque, y futuro Salón. Firme Acuerdo. (...)”. Al respecto, aunque el acuerdo del Concejo de Distrito data del mes de junio de 2019, a la fecha del 30 de setiembre de 2020, no se tiene referencia o información que respalde alguna actividad administrativa relacionada a dicho cambio y, el procedimiento que conlleva.

Por otra parte, se determinó que para el ejercicio económico 2020, según se registró en el Presupuesto Extraordinario 0-2020, la Municipalidad mantiene sin ejecución un total de 30 proyectos, que se arrastran del año 2019 y anteriores, los cuales ascienden a un total de \$29.236.584,33. En la composición de ese grupo, según se muestra en el cuadro No. 4; llama la atención de esta instancia auditora, por su antigüedad y montos, que se tenga sin ejecutar proyectos de los años 2009, 2012, 2014 y 2017; así mismo, 10 proyectos del año 2018 y 16 proyectos del año 2019; de los cuales, a la fecha del 30 de setiembre de 2020, el Área Administrativa Financiera no documentó ni indicó, pese al requerimiento realizado por este Despacho, con relación a gestiones administrativas planificadas para poder ejecutarlos, o en su defecto, cambiar el destino de los mismos.

Cuadro No. 4
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Composición del Superávit del Programa IV Partidas Específicas, Ley 7755
Ejercicio Económico 2019

Detalle	Monto	Proyectos
Proyectos del año 2009	4.000.000,00	1
Proyectos del año 2012	3.489.828,00	1
Proyectos del año 2014	2.520.379,00	1
Proyectos del año 2017	596.245,00	1
Proyectos del año 2018	6.667.123,00	10
Proyectos del año 2019	11.963.009,33	16
Total Proyectos	29.236.584,33	30
Sumas sin asignación	32.600.983,10	
Total Superávit 2019	61.837.567,43	

Fuente: Elaboración propia, conforme a información facilitada por la Administración





En atención a lo antes expuesto, se inobserva la Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional N° 7755, que señala:

“Artículo 7°- Principios básicos de tesorería. En materia de tesorería, para aplicar la presente ley y su reglamento, se seguirán los siguientes principios o criterios básicos: (...) c) Con el fin de comprar combustible y darle mantenimiento a la maquinaria municipal, las municipalidades podrán utilizar los saldos que se deriven de las partidas específicas y transferencias presupuestarias ya ejecutadas, provenientes del Presupuesto de la República, así como los respectivos intereses, cuando tengan tres años o más de encontrarse en la cuenta especial determinada en el inciso anterior o en otras cuentas. Dichos remanentes no podrán ser usados en ningún otro rubro. / Antes de aplicar la variación del destino a los saldos citados en el párrafo anterior, las municipalidades deberán presupuestar los gastos respectivos, los cuales deberán ser refrendados por la Contraloría General de la República.”

“Artículo 8°- Principios presupuestarios. Para los efectos de la aplicación de la presente ley y su reglamento, en materia presupuestaria deberán observarse los siguientes principios, además de los establecidos en las leyes especiales que regulan todo lo referente a la administración de los fondos públicos: (...) e) Para lograr el más alto grado de eficiencia y eficacia de los proyectos y programas financiados con partidas específicas (...).”

Así mismo, se incumple el Reglamento a la Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, Ley N° 7755, que expresa lo siguiente:

“Artículo 21.-Las municipalidades serán las responsables de llevar el control y seguimiento a nivel cantonal y distrital, de todos los programas o proyectos de inversión financiados con fondos provenientes de las partidas específicas, sean ejecutados por ellas mismas, por medio de contrataciones, por convenios con otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales, o bien, por las Entidades Idóneas. En caso de que se trate de programas o proyectos de las Municipalidades, estas deberán nombrar al funcionario responsable de llevar a cabo este control.”

Además, se incumple el Código Municipal, que indica:

“Artículo 17. - Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones: (...) l) Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales (...).”





Aunado a lo anterior, se inobserva la Ley General de Control Interno, que expresa:

“Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

“Artículo 15.-Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: / a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. / b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes: / i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución. / ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales. / iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente. / iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido. / v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.”

Artículo 16.-Sistemas de información. Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada. / En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes: / a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de





sus responsabilidades, incluidas las de control interno. / b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejos eficientes de los recursos públicos. / c) Establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico.”

Por otra parte, se incumple lo normado en las Normas de control interno para el Sector Público, que indican:

“Norma 4.5.1 Supervisión constante. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.”

“Norma 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2. (...)”

“Norma 5.4 Gestión documental. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.”

“Norma 5.5 Archivo institucional El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso, deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivos. / Lo anterior incluye lo relativo a las políticas y procedimientos para la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes.”





Bajo ese orden de ideas, se incumple también con Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, que establece:

“ARTÍCULO 4.- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.”

“ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios. Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios: (...) b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley. / (...) f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios. (...)”

Por otra parte, se inobservan las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE/), que señalan:

“2.2.3 Principios presupuestarios. En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan: (...) i) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias de los gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios. / (...) j) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.”



Auditoría Interna

Estudio de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República

AI-INF-002-2020



- INFORME FINAL -

Las situaciones antes comentadas, obedecen a que, la Corporación Municipal carece de regulación interna para orientar la gestión de los recursos de partidas específicas, incorporando lineamientos específicos para la ejecución del proceso, así como, aspectos sobre funciones, actividades y niveles de responsabilidad respecto a la etapa de ejecución y liquidación de los programas y proyectos.

Aunado a lo anterior, el Área Administrativa Financiera, como coordinadora y responsable del proceso administrativo y a pesar que, desde el año 2018 cuenta con una plaza de "Asistente Área Financiera", que tiene dentro de sus funciones "*Coordinar según instrucciones de la superior, con Consejos de distrito, grupos organizados, Juntas de Educación, Asociaciones de Desarrollo, ONGs, entre otros, los temas atinentes a leyes especiales*" y "*Coordinación, elaboración y trámite de las partidas específicas de la Ley 7755*"; no está ejerciendo un adecuado control y seguimiento en la ejecución de los programas y proyectos, ni una administración y ejecución eficiente y eficaz de los recursos del Programa IV Partidas Específicas, situaciones que se denotan en aspectos básicos como la conformación de expedientes, hasta otros de mayor relevancia, como los bajos porcentajes de ejecución del programa presupuestario IV, los proyectos y saldos arrastrados en el histórico de la partida, fondos sin asignación presupuestaria y, la carencia de actividades administrativas para utilizar y ejecutar los recursos ociosos.

De esa manera, las debilidades en la conformación de expedientes y falta de información en ellos, limita la garantía razonable de contar con información completa, oportuna y pertinente para la adecuada toma de decisiones, tanto interna como externa. El no dejar evidenciado como fue ejecutado el proyecto, no permite validar aspectos relacionados a: si lo ejecutado fue lo realmente aprobado por el Concejo Municipal, si se ejecutó en un plazo razonable, si el proyecto entregado cumplía las características físicas y los fines sociales pretendidos, entre otros aspectos. En síntesis, esas deficiencias, impiden revisar y garantizar que se hayan ejecutado los proyectos conforme a la ley y a los perfiles de proyectos aprobados, generando así un riesgo institucional de que, no se hayan





cumplido los objetivos y metas; así como, que no se cuenten con mecanismos para medir y corregir las desviaciones a estos.

Aunado a lo anterior, al no ejecutarse los recursos tal cual fueron aprobados, es decir, ejecutar obras diferentes a lo indicado en el perfil del proyecto, no se está cumpliendo el fin del recurso de la partida específica y, no se está satisfaciendo el interés social pretendido. Asimismo, esta situación puede estar generando o materializando el riesgo, de que la municipalidad incurra en un posible desvío de recursos públicos y, contraiga sobre ellos los tipos de responsabilidad que correspondan.

Bajo ese orden de ideas, al no estarse ejecutando eficientemente los recursos, dentro de plazos razonables y buscando abarcar el fin u objetivo social del proyecto, se está atendiendo inoportunamente por parte la Municipalidad, las necesidades comunales representadas a través de los programas y proyectos aprobados. Asimismo, tener recursos ociosos por extensos periodos de tiempo, atentan contra la sana ejecución de los proyectos, por un posible desfinanciamiento, principalmente en aquellos proyectos relacionados a obras y construcciones.

Por otra parte, desde el punto de vista de gestión de los recursos, se está impactando negativamente la consecución de metas y objetivos institucionales, actuándose al margen de los principios públicos y presupuestarios relacionados a la gestión financiera, es decir, la gestión de los recursos financieros no se está orientando a los intereses generales de la comunidad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley. Esta condición debilitada de gestión municipal ha generado en la Corporación Municipal ejecuciones financieras anuales en el Programa IV Partidas Específicas, que no superan el 40%, así como la acumulación de recursos ociosos (Superávit Específico del año 2019 por \$61.837.567,43), que no están satisfaciendo ningún fin cantonal, lo que evidencia la realidad de no estarse cubriendo satisfactoriamente la razón de ser de la Ley 7755.





3 CONCLUSIONES

En general, el proceso de partidas específicas llevado a cabo por la Municipalidad y el Área Administrativa Financiera, no se realiza en observancia plena a principios de eficiencia y eficacia de una gestión pública; en este caso específico, lo relacionado a las actividades administrativas correspondientes a la fase de formulación y presentación de proyectos y su ejecución, ello en virtud de que no se ejerce un papel activo en el análisis y priorización de necesidades, ni está garantizando la aprobación de iniciativas debidamente concertadas para la adecuada inversión de recursos; asimismo, no se pudo evidenciar que se esté realizando un programa de capacitación permanente que instruya a las partes involucradas, sobre el proceso de formulación y presentación de proyectos.

Aunado a lo anterior, se desprenden las debilidades y deficiencias encontradas en la fase de ejecución de proyectos, comprobándose la baja ejecución financiera de los recursos de partidas específicas consignados en el Programa Presupuestario IV, así como la carente información respecto a esas ejecuciones, que no permite realizar una real y objetiva revisión y validación, de que los proyectos ejecutados cumplieron los objetivos y metas municipales y el interés social que persigue la Ley 7755.

Por otra parte, la Administración Municipal no ha llevado a cabo las gestiones necesarias para elaborar, implementar y divulgar un marco normativo interno que, permita regular las actividades de control propias del proceso de partidas específicas que, además, determine y delimite funciones, actividades, responsabilidades y otros aspectos relacionados.

Lo citado, expone a la Municipalidad al riesgo de aprobar programas y proyectos que no están debidamente concertados, ni respaldados por algún estudio técnico, financiero y legal, o algún documento que delimite el detalle de las obras, costos y demás; por consiguiente, se están tomando decisiones de aprobación sin contar con elementos suficientes de análisis. Estos riesgos asumidos por la Administración, provocan la no



Auditoría Interna

Estudio de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República

AI-INF-002-2020



- INFORME FINAL -

ejecución de proyectos que arrastran saldos históricos, así como, la necesidad de solicitar cambios de destinos de recursos ante las autoridades competentes, lo que implica una inversión de recursos y tiempo que afecta la eficiencia de su gestión; sin dejar de lado, que no se está evaluando si los programas y proyectos están cumpliendo realmente un fin social prioritario.

Por otra parte, la gestión documental de los expedientes administrativos relativos a los programas y proyectos aprobados para financiarse con recursos de la Ley 7755 presentan debilidades en cuanto a: orden lógico de la información y foliatura; faltante de documentación relacionada a las actividades de ejecución, recepción y liquidación de proyectos, entre otros, que impiden se realice una objetiva evaluación de la gestión municipal. En general, se carece de información oportuna, confiable, completa y precisa, que garantice, además, una adecuada toma de decisiones institucionales y, su posterior fiscalización por parte de entes internos y externos de la Hacienda Pública.

Finalmente, los resultados de auditoría obtenidos ponen en evidencia que, la Administración Municipal debe fortalecer las labores del proceso de partidas específicas, considerando la coordinación con los concejos de distrito, las comunidades beneficiarias y demás partes involucradas, que permitan garantizar una gestión eficiente y eficaz de los recursos transferidos por medio de la Ley 7755.





4 RECOMENDACIONES

4.1 Al Concejo Municipal

- a) Girar las instrucciones, de acuerdo con sus competencias para que, la Administración Activa implemente las recomendaciones giradas en el presente informe. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación, remitir a esta Auditoría Interna certificación donde conste su observancia, sea acuerdo municipal.

4.2 Al Alcalde Municipal

- a) Girar las instrucciones pertinentes a la Encargada del Área Administrativa Financiera o quien ocupe su lugar, con el fin de cumplir las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, confeccionando un cronograma de actividades y rindiendo informes mensuales sobre el avance en su implementación. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación remitir a esta Auditoría Interna certificación donde conste su observancia
- b) Una vez cumplida la recomendación número 4.3.a) de este informe, analizar y aprobar conforme a sus competencias, la propuesta el marco normativo interno (Políticas, Reglamentos, Manuales, Procedimientos, entre otros) que regule el Proceso de Partidas Específicas; así como, elevar a conocimiento del Concejo Municipal lo de su competencia. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de cuatro (4) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación remitir a esta Auditoría Interna certificación donde conste su observancia.





4.3 A la Encargada del Área Administrativa Financiera

Realizar las acciones que correspondan para que se cumplan las siguientes recomendaciones:

a) Elaborar, implementar y divulgar un marco normativo interno (Políticas, Reglamentos, Manuales, Procedimientos, entre otros) que regule el Proceso de Partidas Específicas, donde se considere como mínimo:

- a) Unidades, funcionarios municipales participantes y responsabilidades en el proceso de gestión de partidas específicas, así como lo relacionado a mantener un registro documental completo y actualizado sobre el avance o culminación de la ejecución de los recursos de partidas específicas y los programas y proyectos sin ejecución;
- b) Participación de la Administración en el proceso de formulación y selección de los proyectos, que contemple programas de capacitación y la elaboración y documentación de análisis internos de viabilidad técnica, legal y económica de los proyectos de partidas específicas;
- c) Procedimiento a seguir para realizar el cambio de destino de los proyectos de partidas específicas, conforme a lo establecido en la Ley N.º 7755;
- d) Actividades de control que deben seguir las organizaciones comunales beneficiarias para la recepción, resguardo y buen uso de los programas y proyectos entregados;
- e) Labores de control y seguimiento por parte de la Municipalidad, posterior a la finalización de las iniciativas que han sido financiadas con recursos de partidas específicas;
- f) Proceso a seguir para el uso de saldos de partidas específicas ejecutadas y
- g) Otros aspectos relacionados que fortalezcan el control interno del proceso. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de tres (3) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación remitir a esta Auditoría Interna certificación donde conste su observancia.

b) Ejecutar conforme el bloque de legalidad, los recursos acumulados correspondientes a programas y proyectos sin ejecución, así como, los recursos ociosos mantenidos en la partida “*Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria*” del Programa Presupuestario IV, conforme a la Ley 7755. Dicha acción deberá considerar



Auditoría Interna

Estudio de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República



AI-INF-002-2020

- INFORME FINAL -

como mínimo, la definición de los funcionarios responsables, Departamentos participantes, actividades y plazos para ejecutar los recursos, y otros aspectos que se consideren. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de tres (3) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación remitir a esta Auditoría Interna certificación donde conste su observancia.

c) Elaborar, implementar, y divulgar un plan permanente de capacitación en materia de Partidas Específicas, que contenga como mínimo, elementos de control como: temas a abordar (técnicos, legales y financieros), fechas y periodicidad de realización, perfiles de funcionarios y miembros del Concejo Municipal a convocar, bitácoras de participación, entre otros que, la Administración determine necesarios. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de tres (3) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación remitir a esta Auditoría Interna certificación donde conste su observancia.





5 ANEXOS AL INFORME

MUNICIPALIDAD DE CARTAGO			
AUDITORÍA INTERNA			
EA-CR-VOA-01 VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORIA			
Área auditada	Área Administrativa Financiera	Dependencia/ Unidad auditada	Partidas Específicas
Nombre del estudio	Estudio de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República		
Tipo de Auditoria	Auditoria de Carácter Especial	Número de Informe	AI-INF-002-2020
¿Se reciben observaciones al borrador de informe de auditoria?	SI <input type="checkbox"/> <i>(Se completan los apartados I., II., III.)</i>	NO <input checked="" type="checkbox"/> <i>(Se completan los apartados II., III.)</i>	
Documento recibido	---	Fecha	---
Fecha acuse recibo	---	Anexos	---
I. OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN			

II. OBSERVACIONES GENERALES			
Una vez cumplido el plazo otorgado a la administración de 3 días hábiles (hasta el 29 de octubre de 2020) según oficio AI-OF-201-2020, no se recibieron, por parte de la Administración Activa, observaciones y/o comentarios, ni ningún documento referente al informe borrador remitido.			
III. ELABORACIÓN			

