



MUNICIPALIDAD DE BELÉN
AUDITORÍA INTERNA

INFORME
INF-AI-03-2019

ESTUDIO SOBRE LOS TRABAJOS REALIZADOS EN EL SECTOR LA AMISTAD DEBIDO A LAS
INUNDACIONES OCURRIDAS EN SETIEMBRE DE 2013

ABRIL 2019

INDICE DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	RESULTADO OBTENIDO	8
2.1	Procedimiento de ayudas	8
2.2	Proceso de contratación	9
2.3	Plazo para presentar solicitudes	11
2.4	Informe Registral.	12
2.5	Informe técnico de obras por realizar	13
2.6	Aprobación de la ayuda	13
2.7	Informe de situación económica	14
2.8	Factura de gasto	15
2.9	Informe de liquidación de obras realizadas	16
2.10	Justificación para otorgar la ayuda	17
2.11	Cronología de los eventos	18
2.12	Facturas por pago de mano de obra	19
2.13	Cambio de cheques	21
III.	CONCLUSIONES	23
IV.	RECOMENDACIONES	24

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo principal del estudio fue determinar que los desembolsos correspondientes a las ayudas brindadas a los vecinos del sector conocido como La Amistad, para mitigar los posibles efectos que pudiera causar las inundaciones por el desbordamiento del río Quebrada Seca, se hayan efectuado con apego a la normativa aplicable, esto mediante un estricto cumplimiento del marco normativo que rige estas actividades.

Es por lo que esta auditoría evaluó los procedimientos efectuados para otorgar ayudas a los nueve beneficiados que se determinaron por parte del Área de Desarrollo Social de la Municipalidad de Belén, en concordancia con las acciones llevadas a cabo por esta, y las diferentes unidades que estuvieron involucradas como, por ejemplo, presupuesto, obras y tesorería.

Para el desarrollo del estudio se contempló dentro del marco normativo lo siguiente: “Reglamento para ayudas temporales y subvenciones”, “Ley 8292 Control Interno”, “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa”, “Código Municipal”, “Reglamento de Autónomo de Organización y servicios”, entre otros.

En ese orden de ideas se observó una serie de oportunidades de mejora a las que se podrían ver sometidas las acciones llevadas a cabo para otorgar ayudas a vecinos del cantón que presenten necesidades por situaciones de infortunio o desgracia, entre las cuales se encuentra como una de las más importantes los vacíos que presenta el “Reglamento de ayudas temporales y subvenciones”, las cuales se detallan a continuación:

- a. Reglamento desactualizado, ya que este fue aprobado en el 2003 y su última publicación fue en el 2005, situación que desencadena en que algunos de sus artículos no coadyuvan a la implementación de acciones para el fortalecimiento del control interno dentro del proceso.*
- b. Ausencia de un procedimiento en el cual se estableciera la forma en que se debía llevar a cabo el otorgamiento de ayudas.*
- c. Carencia del soporte documental en las respectivas actividades del otorgamiento de las ayudas.*

Bajo el contexto que se expone, si las autoridades de la Municipalidad desarrollan las acciones necesarias para implementar las oportunidades de mejora detectadas, se logrará un efecto positivo en la acción de fortalecer el control interno de la institución y así mitigar los riesgos de una gestión inadecuada sobre el objeto de estudio.

En vista de las oportunidades de mejora identificadas, se giran una serie de disposiciones a la Administración, con el fin de que se diseñen e implementen mecanismos de control que logren mitigar los riesgos e impactos asociados a cada oportunidad detectada. Además, es importante recalcar que lo indicado en el informe de la Auditoría será objeto de seguimiento en fechas posteriores según lo establecido.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se efectuó en atención de los acuerdos tomados por el Concejo Municipal en los artículos N.º 39 y N.º 02 de las Sesiones, Ordinaria N.º 03-2014 y Extraordinaria N.º 05-2014 respectivamente, y por lo cual fue incluido dentro del Plan Anual de Trabajo de esta Auditoría Interna, del periodo 2018, y en el 2019, para su conclusión.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo principal del estudio es establecer la veracidad de los hechos planteados en la denuncia respecto al manejo y gestión administrativa realizada para el otorgamiento de las ayudas temporales que se le brindaron a los vecinos del Sector La Amistad.

Lo anterior, en observancia del marco normativo aplicable en esta materia, y el debido cumplimiento por parte de las áreas o unidades implicadas en dicha gestión.

Objetivos específicos:

1. Determinar la razonabilidad de las ayudas temporales realizadas a terceros.
2. Evaluar el proceso de otorgamiento de las ayudas temporales a los vecinos del cantón cuando se requiera, de acuerdo con lo establecido a nivel institucional.
3. Identificar la existencia de recursos presupuestarios para el financiamiento de las obras llevadas a cabo en el Sector de La Amistad, según lo establecido en el marco normativo aplicable.
4. Evaluar el control interno sobre la administración de los fondos canalizados para realizar los trabajos en el Sector La Amistad.

1.3 ANTECEDENTES

Producto de los desbordamientos del cauce del Río Quebrada Seca, debido a que recoge las aguas de los cantones que se ubican río arriba como por ejemplo Heredia y San Joaquín, normalmente las comunidades afectadas son, en el distrito de San Antonio, el Sector de la ANDE, Barrio San Isidro (Puente Cachón), Barrio San Isidro (Puente de Victor Mora) y por último Barrio La Amistad, que es el que da origen a este estudio ya que se vio fuertemente afectado con el desbordamiento ocurrido el 06 y 07 de setiembre de 2013.

El problema de inundación se produce por el desbordamiento del agua en el puente de la carretera principal y por el desnivel que presenta la zona, esta ingresa por la vía alterna creando una especie de laguna que conforme se incrementa su nivel, empieza a inundar las casas del sector.

Para los eventos ocurridos se apersonaron miembros del Comité Auxiliar de la Cruz Roja, del Benemérito Cuerpo de Bomberos, Policía de Proximidad y Policía Municipal, así como personeros del comité local de emergencias Belén.

1.4 ALCANCE

El alcance de estudio fue establecido con base en lo acordado en las sesiones del Concejo Municipal sobre los trabajos realizados en el Sector La Amistad en San Antonio, referente a mejoras de infraestructura en nueve viviendas de ese vecindario para evitar inundaciones, esto con el fin de dar cumplimiento a lo acordado en los artículos N° 39 de la Sesión Ordinaria 03-2014 del 14 de enero de 2014 y 02 de la Sesión Extraordinaria 05-2014 del 23 de enero de 2014.

1.5 CRITERIOS UTILIZADOS EN LA REVISIÓN

Los criterios utilizados en el presente estudio, en lo aplicable y pertinente, son los siguientes:

- ✓ Reglamento para ayudas temporales y subvenciones, del 08 de agosto de 2003, excepto los artículos del 14 al 23.
- ✓ Ley General de Control Interno, No. 8292 del 18 de julio de 2002 en los artículos que aplican.
- ✓ Ley de Contratación Administrativa, artículo 80.
- ✓ Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, artículo 132
- ✓ Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos artículo 110
- ✓ Código Municipal, Ley N.º 7794 artículo, 62.

- ✓ Procedimiento de cancelación de facturas, el cual se encontraba en estudio en el momento de la revisión.
- ✓ Procedimiento para el otorgamiento de ayudas temporales. el cual fue aprobado el 28 de agosto de 2017.
- ✓ Reglamento Autónomo de organización y servicio artículo, 29 inciso b.
- ✓ Acuerdos del Concejo Municipal referentes al tema del estudio.

1.6 METODOLOGÍA APLICADA

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014 de la Contraloría General de la República), el Reglamento para la Atención de Denuncias presentadas ante la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén y su procedimiento, adicionalmente se consideró:

- Estudio de la normativa interna y externa que fuera aplicable al tema de ayudas temporales, basado en el artículo 62 del Código Municipal.
- Análisis documental de la información facilitada por los diferentes centros de trabajo involucrados en el proceso, entre ellos la Dirección de Desarrollo Social y la Unidad de Obras.
- Entrevistas a los funcionarios.
- Inspección ocular al Sector de La Amistad.

1.7 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración de la Municipalidad es responsable de 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, esto de conformidad con el artículo 10 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292.

1.8 LIMITACIONES

Para el desarrollo del alcance del presente estudio, la Auditoría Interna no tuvo acceso a los informes técnicos de los trabajos a realizar, las cuales debieron ser elaborados previamente por la Unidad de Obras, a la que se le solicitó el apoyo técnico.

II. RESULTADO OBTENIDO

Mediante el estudio realizado, se determinó los siguientes hallazgos:

2.1 Procedimiento de ayudas

De acuerdo con las pruebas realizadas se determinó que para el 2013, no se disponía de un procedimiento que estableciera la forma en que se otorgaban las ayudas temporales a los vecinos del cantón de Belén, porque se realizaba con base en el Reglamento de Ayudas Temporales y Subvenciones de la Municipalidad de Belén, mediante una metodología propia de la dirección de Desarrollo Social, sin embargo, esta no se encontraba documentada ni aprobada formalmente.

Con lo mencionado anteriormente se violenta lo establecido en el artículo 15, incisos a) y b) de la Ley General de Control Interno 8292 que dice así:

... “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”.

Al no contar con dicho procedimiento se debilitó el control interno de la Institución ya que no había un documento que estableciera la forma de llevar a cabo dichas acciones.

Cabe mencionar que en agosto del 2017 se aprobó, por parte de la Alcaldía, el “Procedimiento Para el Otorgamiento de Ayudas Temporales”, mediante el cual se regula la actividad. Dicho documento se encuentra basado en el Reglamento de Ayudas Temporales y Subvenciones, sin embargo, en este no se observa un control que garantice que los recursos facilitados a los beneficiarios sean utilizados en el fin para el cual fueron aprobados.

2.2 Proceso de contratación

Para la ejecución de las obras en las viviendas afectadas en el Sector La Amistad, el trámite realizado era que se otorgan los recursos al beneficiario y luego este debía presentar una liquidación de gastos, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento de Ayudas y Subvenciones de la Municipalidad de Belén, situación coordinada directamente por la Dirección de Desarrollo Social, sin embargo, dicho contexto no se realizó mediante contratación de alguno de los procesos establecidos para tal efecto en la respectiva Ley de Contratación Administrativa y su reglamento.

Cabe mencionar que es un proveedor muy recurrente en los procesos de contratación promovidos por la Municipalidad de Belén, ya que se logró observar que, durante los años 2012, 2013 y 2014 mantuvo contratos por \$60.981.828,00 distribuido entre 11 procesos de contratación administrativa.

Esta situación violenta lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Contratación Administrativa y en el artículo 132 del “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa” que dicen lo siguiente:

... “ARTICULO 80. Supuestos. En casos de urgencia y para evitar lesiones del interés público, daños graves a las personas y daños irreparables a las cosas, podrá prescindirse de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación; incluso podrán dictarse procedimientos sustitutivos.

En estos supuestos y para el control y la fiscalización correspondiente, la administración estará obligada a solicitar, previamente, a la Contraloría General de la República, la autorización para utilizar este mecanismo. La petición deberá resolverse dentro de los cinco días hábiles siguientes. El silencio del órgano contralor no podrá interpretarse como aprobación de la solicitud.”

Artículo 132. Procedimientos de urgencia. Cuando la Administración enfrente una situación cuya atención sea calificada de urgente, indistintamente de las causas que la originaron, podrá prescindir de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación, o crear procedimientos sustitutivos de estos, con el fin de evitar lesión al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas. Para utilizar este mecanismo de urgencia, la Administración requiere previamente la autorización de la Contraloría General de la República.

La petición respectiva debe formularse con aporte de la información pertinente ante el órgano contralor, el cual deberá resolverla dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación.

En casos calificados la autorización podrá ser extendida por la vía telefónica, fax o correo electrónico, para lo cual, la Contraloría General de la República deberá instaurar los mecanismos de control que permitan acreditar la veracidad de una autorización dada por esa vía. El silencio de la Contraloría General de la República no podrá interpretarse como aprobación de la solicitud”.

Sin embargo, no se observó que se realizara, por parte de la Municipalidad, la solicitud de aprobación por parte de la Contraloría General de la Republica, como sustitución del proceso de contratación definido en la Ley respectiva.

Además de que en el “Reglamento Para Ayudas Temporales y Subvenciones de la Municipalidad de Belén”, en cuanto a la definición de controles que garanticen la adecuada utilización de los recursos facilitados a los beneficiarios de estos, de acuerdo a las aprobaciones por parte de la Dirección de Desarrollo Social, vació que posteriormente fue trasladado al procedimiento aprobado en el 2017.

Lo anterior podría generar sanciones por responsabilidad administrativa según lo establecido en el artículo 110 inciso a) de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos que indica lo siguiente:

“Artículo 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa. Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

a) La adquisición de bienes, obras y servicios con prescindencia de alguno de los procedimientos de contratación establecidos por el ordenamiento jurídico...”

2.3 Plazo para presentar solicitudes

Cuando ocurre un evento imprevisto, de los identificados en el artículo 4 del Reglamento Para Ayudas Temporales y Subvenciones como desgracia o infortunio y dentro de los cuales se encuentran los provocados por la naturaleza, llámese terremotos, huracanes, tornados, terraplenes o inundaciones para mencionar algunos, que afecte a vecinos del cantón y estos requieran de ayuda para hacerle frente a las consecuencias producidas por este, es necesario que las solicitudes sean presentadas ante la Municipalidad máximo ocho días posterior al hecho.

Sin embargo, en el caso de los documentos presentados por los vecinos del Sector La Amistad que sufrieron inconvenientes por las inundaciones acaecidas en setiembre de 2013, para recibir ayuda, de los nueve casos revisados, ocho fueron presentados 46 días naturales posteriores al evento y un caso 96 después. Esto por cuanto las inundaciones se dieron los días 05 y 06 de setiembre de 2013 y los documentos de solicitud presentan fechas de recibido en servicio al cliente el 22 de octubre de 2013 y 21 de noviembre de 2013 respectivamente.

La situación descrita en el párrafo anterior transgrede lo establecido en el artículo 8 inciso a) del “Reglamento para ayudas temporales y subvenciones de la Municipalidad de Belén” el cual dice en forma textual lo siguiente:

... “Artículo 8: Podrá otorgarse esta clase de ayudas a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

a. Presentar en la Unidad de Servicio al Cliente, solicitud por escrito debidamente justificada, dentro del plazo de ocho días hábiles contados a partir del acaecimiento de la desgracia o infortunio, aportando los documentos probatorios”. (La negrita es nuestra)

La inobservancia de los plazos establecidos podría ocasionar que se realicen solicitudes de ayuda, por parte de algún vecino, para solventar necesidades que se presentaron con mucha anterioridad.

2.4 Informe Registral.

Dentro de la información que la Municipalidad tendría la potestad de solicitar, se encuentra el informe del registro público en el que se compruebe que los solicitantes de ayuda temporal no cuentan con los medios económicos suficientes para hacerle frente a una situación de emergencia.

De los nueve casos a los que se les aprobó ayuda temporal por las inundaciones acaecidas los días 05 y 06 de setiembre de 2013, ocho carecían de un informe registral, por medio del cual se compruebe que los beneficiarios no cuentan con más de una propiedad y que de acuerdo al estudio socioeconómico presentan incapacidad para hacerle frente a las consecuencias de la emergencia. Y en el único caso que, si se realizó dicha investigación, no se evidenció que esta persona beneficiada con ayuda económica posee dos propiedades, una en la que habita y que es objeto de este estudio y otra ubicada en Upala y la cual se encuentra registrada a nombre de dicha persona desde el 26 de noviembre de 2010.

Esta situación incumple lo que establece el “Reglamento de Ayudas Temporales y Subvenciones de la Municipalidad de Belén” en su artículo 10 que dice así:

“Artículo 10: La Municipalidad se reserva el derecho de solicitar y realizar toda clase de pruebas para determinar la necesidad real del munícipe que solicita la ayuda,

aplicando técnicas de investigación social. En caso de que el interesado haya suministrado datos falsos, o cualquier situación irregular que haya inducido a error a la Municipalidad, obligará a suspender el trámite respectivo, así como a realizar todas las demás acciones civiles y penales que puedan caber para el caso en particular”.

Lo anterior, podría ocasionar que se realicen peticiones por vecinos que presenten poca necesidad y se brinden subsidios a individuos que no los necesiten.

2.5 Informe técnico de obras por realizar

Como parte de los requisitos definidos en la normativa interna para el otorgamiento de las ayudas temporales se debe realizar un estudio técnico cuando lo considere necesario la Dirección de Desarrollo Social, sin embargo, a la fecha de este estudio no se obtuvo evidencia de este documento que haga constar las recomendaciones realizadas por la Unidad a la que se le requirió.

La situación anterior incumple lo establecido en el “Reglamento de Ayudas Temporales y Subvenciones de la Municipalidad de Belén” en su artículo número 5, que indica lo siguiente:

Artículo 5: La Municipalidad de Belén, para poder otorgar una ayuda de estas, deberá tener por debidamente demostrado, en los términos definidos en el artículo anterior, la situación de desgracia o infortunio. Lo anterior se realizará a través del Estudio Técnico respectivo a juicio del Área de Desarrollo Social de la Municipalidad, quien previa investigación, elaborará el informe respectivo, junto con su recomendación final. En lo que corresponda, las demás Áreas quedarán en la ineludible obligación de brindar la asistencia técnica pertinente.

Lo expuesto previamente representa una limitación al alcance de esta Auditoría, ya que no se cuenta con un parámetro de comparación para determinar si las obras realizadas se encuentran acordes con las aprobadas por la Dirección de Desarrollo Social.

2.6 Aprobación de la ayuda

En el expediente del señor con el número de cédula 2-0335-0125, el documento de aprobación de la ayuda presenta un error ya que el nombre consignado en dicho documento es el de la persona con cédula número 2-0410-0632 la cual corresponde a otra beneficiaria, sin embargo, se hace la subsanación en lapicero, de que el nombre correcto

es el de la persona con el documento de identidad 1-0487-0717.

Esta situación violenta lo establecido en el numeral 5.6.1 de las Normas de Control Interno Para el Sector Público de la Contraloría General de la República que dice:

5.6.1 Confiabilidad

“La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente”.

2.7 Informe de situación económica

En el caso de los beneficiarios correspondientes a las casas número dos y tres, de los beneficiarios con cédula 9-0039-0898 y 4-057-0731 respectivamente, el informe de situación económica el cual es elaborado por la Dirección de Desarrollo Social para determinar la condición de vulnerabilidad del solicitante no presenta la firma del funcionario que los realizó.

Al ser este un documento que figura como un control para corroborar la condición económica de las personas que solicitan ayudas a la Municipalidad de Belén, y la falta de la firma de quien lo elaboró, ya que no se identifica a una persona responsable. Quien debería ser una persona autorizada y con el nivel de autoridad necesario para realizar la actividad a la que se refiere la documentación, lo que incumpliría con el artículo 5 del “Reglamento de para ayudas temporales y subvenciones de la Municipalidad de Belén, que indica lo siguiente:

“Artículo 10: La Municipalidad se reserva el derecho de solicitar y realizar toda clase de pruebas para determinar la necesidad real del munícipe que solicita la ayuda, aplicando técnicas de investigación social. En caso de que el interesado haya suministrado datos falsos, o cualquier situación irregular que haya inducido a error a la Municipalidad, obligará a suspender el trámite respectivo, así como a realizar todas las demás acciones civiles y penales que puedan caber para el caso en particular”.

Además, se podría estar ante un incumplimiento del artículo 29 inciso b) del “Reglamento Autónomo de Organización y servicio, que dice:

Artículo 29.

Conforme a lo dispuesto en otros artículos de este Reglamento, Ley General de la Administración Pública y de acuerdo con el Código de Trabajo y Código Municipal son obligación de los trabajadores:

a) ...

b) Ejecutar el trabajo con intensidad, cuidado, dedicación y esmero apropiado en la forma, tiempo y lugar convenidos.

2.8 Factura de gasto

En el expediente que corresponde al beneficiario 4-057-0731, en la factura número 0433 de la Constructora Doble G, se observa que en el monto total de la factura por \$430.237,00 se realiza una aplicación de corrector y se sobrescribe sobre este rubro, lo que hace que la sumatoria de los montos en el detalle, no concuerden con el total.

Al revisar el procedimiento para la “Cancelación de Facturas de Bienes y Servicios” no se observó que se norme las condiciones o requisitos de cómo se deben presentar los comprobantes de egresos, sin embargo, es necesario que las facturas no presenten tachones o alteraciones que hagan dudar de la legitimidad del documento y por consiguiente de la justificación del gasto realizado.

Sin embargo, en las Normas de Control Interno Para el Sector Público en su numeral 5.6.1 sobre confiabilidad de la información se habla sobre esta cualidad que debe poseer la información.

5.6.1 Confiabilidad

La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

2.9 Informe de liquidación de obras realizadas

Todos los beneficiarios de ayudas o subvenciones deben presentar un informe de liquidación del proyecto con el objetivo de demostrar que los recursos brindados por la Municipalidad fueron utilizados de manera adecuada y para lo que fueron subsidiados.

En el caso de los beneficiarios con la cédula número 4-0118-0663 y 6-0184-0632, no se presentó el informe de liquidación de las obras realizadas para mitigar los daños por futuras inundaciones en el sector de la Amistad. Se debe aclarar que, en el caso del señor con la identificación 4-0118-6-0663, el constructor contratado solo instaló una compuerta e hizo la devolución del dinero restante para que el beneficiario llevara a cabo las obras, en el caso de la señora con documento de identidad 6-0184-0632 en mención ella se encargó de buscar una persona que desarrollara los trabajos correspondientes.

Tanto en el “Reglamento para ayudas temporales y subvenciones de la Municipalidad de Belén”, mediante el cual se basaron beneficiar a los vecinos en este caso, como en el procedimiento elaborado para tal efecto y que fue aprobado en el año 2017, se establece la obligatoriedad de presentar un informe de liquidación de obras realizadas según lo establecido en el artículo 22 de dicho reglamento; y artículo 7 del mencionado procedimiento, así:

Artículo 22: El beneficiario de una subvención deberá presentar a la Municipalidad, los informes sobre el cumplimiento de los objetivos y fines para los que se giró la subvención, así como la respectiva liquidación de gastos, utilizando para tal fin los formularios suministrados por la Administración Municipal. En lo que corresponda, las demás Áreas quedan en la ineludible obligación de brindar la asistencia técnica pertinente.

Artículo 7: Estructura del procedimiento

... “13. Una vez hecha la compra o pago para la cual se solicitó la ayuda, la persona beneficiada, entregará las facturas a Área de Desarrollo Social para su debido expediente.

... “14. El Área de Desarrollo Social procederá a verificar el ingreso de facturas mediante el instrumento para la revisión de comprantes de ayuda (Anexo 8)”

El incumplimiento de normativa establecida en el caso de ayudas temporales podría inhabilitar a los munícipes, para recibir auxilios de este tipo en futuras situaciones de infortunio o catástrofe. Esto debido a que se podría estar ante un uso inadecuado de los fondos de la hacienda pública.

2.10 Justificación para otorgar la ayuda

Al revisar el expediente elaborado para la ayuda que se le otorgó a la señora con la cédula 2-0410-0632, se determinó que el documento utilizado para la aprobación de esta no presenta la firma y el sello correspondiente, necesarios para que los documentos tengan validez.

Esta situación violenta lo establecido en el “Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de Belén, Heredia” en su artículo 29 en su inciso b), así como en las Normas de Control Interno Para el Sector Público en sus numerales 4.1.1 y 5.6.1 que dicen lo siguiente:

Artículo 29.

Conforme a lo dispuesto en otros artículos de este Reglamento, Ley General de la Administración Pública y de acuerdo con el Código de Trabajo y Código Municipal son obligación de los trabajadores:

a) ...

b) Ejecutar el trabajo con intensidad, cuidado, dedicación y esmero apropiado en la forma, tiempo y lugar convenidos.

4.1.1 Documentación y registro de la gestión institucional:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.

5.6.1 Confiabilidad

La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

La omisión de estos elementos de control les resta confiabilidad a los documentos emitidos por cualquier unidad o dependencia de la Municipalidad. Por lo que es de suma importancia mantener el debido cuidado de cumplir con cada uno de los procedimientos establecidos.

2.11 Cronología de los eventos

En el caso del expediente elaborado para la ayuda que se le otorgó a la persona con la cédula 2-0410-0632, se determinó que el documento utilizado para la justificación de esta presenta fecha de 24 de octubre de 2013, pero en la boleta de solicitud se consigna la fecha 21 de noviembre de 2013, por lo que se observa una inconsistencia en la cronología ya que según eso la solicitud se hizo posterior a la aprobación. Por lo que el expediente no guarda un orden en los eventos.

En cuanto a la importancia de contar con un expediente administrativo completo y ordenado se puede mencionar lo señalado por la Procuraduría General de la República por medio del dictamen C-002-2014, que dice lo siguiente:

“(…) Finalmente, debe insistirse en que, en su jurisprudencia, este Órgano Superior Consultivo ha insistido en que existe una obligación de la administración de adjuntar en el expediente todos los documentos que forman parte de él. Esto es parte del deber de garantizar el debido procedimiento administrativo. (Ver PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CONAMAJ, San José, 2007, P. 11)

Lo anterior nos refiere a el Manual de procedimiento Administrativo que en su punto A dice lo siguiente:

A.1. De la foliatura del expediente:

“Se hace referencia a los aspectos físicos del expediente, tales como lo relacionado con la efectiva constitución de un “fólder”, “ampo” o “carpeta”, en el cual se vayan agregando, en orden cronológico, todos los documentos que se presenten, ya sea por parte del administrado o de la misma Administración (por ejemplo, dictámenes o criterios técnicos de otros órganos diferentes al que tramita el procedimiento)”. (El subrayado y la negrita son nuestras)

2.12 Facturas por pago de mano de obra

Para la correspondiente liquidación de los gastos realizados con recursos otorgados por la Municipalidad de Belén por medio de su programa de Ayudas temporales, los beneficiarios deben adjuntar las facturas correspondientes y que estas cumplan con los requisitos necesarios.

En el caso de los beneficiarios con las cédulas 6-0184-0632 y 4-0122-0275 se observaron facturas que no cumplen con los requisitos fiscales para ser aceptadas como comprobantes de egreso, la Dirección de Desarrollo Social solicitó recibos para soportar mejor la transacción, pero se confeccionan en computadora por lo que no presentan información relevante para verificar la información del proveedor.

Lo anterior va en contra de lo establecido en el documento sobre requisitos de las facturas o comprobantes de ingresos y gastos, emitido por el Ministerio de Hacienda y el cual está basado en las leyes generales del impuesto sobre la renta y sobre ventas. El cual dice lo siguiente:

Requisitos de las facturas o comprobantes de ingresos y gastos

Si usted es contribuyente o declarante (persona física o persona jurídica) está obligado a extender facturas o documentos equivalentes debidamente autorizados por la Administración Tributaria, en las ventas de mercancías o por los servicios prestados.

Fundamento legal

Artículo 8 de la Ley del Impuesto General sobre las Ventas, 18 del reglamento y artículo 9 del reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Resoluciones N° 11-97, 13-97

y 14-97 del 12 de agosto de 1997 publicadas en la Gaceta N° 171 del 5 de setiembre de 1997 y 1-2000, 2-2000 del 1 de febrero del 2000, 02-09 del 09 de enero del 2009.

Requisitos generales

- *Estar inscrito ante la Administración Tributaria como contribuyente o declarante del impuesto sobre la renta y del impuesto general sobre las ventas, si corresponde.*
- *Realizar la impresión de sus comprobantes en cualquiera de las imprentas que para tal efecto han sido autorizadas por la Dirección de Tributación.*
- *La emisión de sus facturas deberá estar redactada en español con una copia como mínimo. El original es para el cliente y la copia para que ampare sus asientos contables.*
- *Los comprobantes deben tener numeración preimpresa y consecutiva en el extremo superior o inferior derecho del comprobante.*
- *Espacio para la fecha.*
- *La numeración de las facturas podrá tener hasta ocho dígitos.*
- *Identificación y nombre de la imprenta. El pie de imprenta debe decir: "Autorizada mediante oficio N°. del (fecha) de la Administración Tributaria de (lugar)."*

Requisitos específicos

- *Nombre completo del propietario o razón social y la denominación del negocio (nombre de fantasía si existe).*
 - *Indicar el número de inscripción:*
 - *Si es persona física el número de cédula de identidad,*
 - *Si es persona jurídica el número de cédula jurídica*
 - *Si es extranjero el número de DIMEX o en su defecto el asignado por la Administración Tributaria.*
 - *Dirección del establecimiento.*
 - *Además, en los casos en que corresponda, los comprobantes deberán contar con el espacio para consignar los datos de emisión que se detallan a continuación:*
- ✓ *Nombre completo del comprador.*
 - ✓ *Número de cédula física o jurídica, siempre que el comprador sea contribuyente del impuesto.*

- ✓ *Detalle o descripción de la mercancía vendida o del servicio prestado, separados en gravados y exentos, precio unitario y monto de la operación expresado en colones.*
- ✓ *Descuentos concedidos.*
- ✓ *Subtotal.*
- ✓ *Monto del Impuesto Selectivo de Consumo, cuando el vendedor sea también contribuyente de este impuesto y el monto de cualquier otro tributo a los que está afecta la venta de mercancías o servicios gravados.*
- ✓ *Precio neto de venta (sin impuesto).*
- ✓ *Monto del impuesto equivalente a la tarifa aplicada sobre el precio de venta con la indicación “Impuesto de Ventas” o las siglas “IVA.”*
- ✓ *Valor total de la factura.*

El incumplimiento de los requisitos en los comprobantes de egreso podría generar la invalidez de las erogaciones hechas por los beneficiarios, ya que no se cuenta con elementos que permitan identificar a los proveedores de los servicios brindados.

2.13 Cambio de cheques

En la prueba realizada para la revisión de egresos, se determinó que en los casos de los cheques números; 40630, 40632, 40633, 40634, 40635, 40636 y 40639 fueron endosados por los beneficiarios y entregados al constructor para el pago de las obras, en vez de cambiarlos directamente en el Banco. De los nueve beneficiarios solo dos no endosaron sus respectivos cheques.

A pesar de que esta acción no violenta ninguna normativa establecida, no representa una sana práctica, ni se ajusta a los mecanismos de control adecuados, además de que, podría constituirse en una forma de evadir los procesos de contratación establecidos legalmente.

Esta situación se presenta por el vacío existente tanto en el “Reglamento de Ayudas Temporales de la Municipalidad de Belén” como en el “Procedimiento para ayudas temporales”, que no establecen la manera de adquirir los bienes y servicios en caso de que los subsidios brindados sean para obras de infraestructura.

2.14 Registro de firmas.

A la fecha del estudio no se disponía de un registro de firmas de las personas responsables de autorizar, no solo la emisión de cheques y pagos, si no, cualquier trámite que requiera de una autorización, lo cual debilita el control interno.

Con respecto a esta situación se está ante un incumplimiento de lo que establece “La ley general de Control Interno” en su artículo 15, inciso b) punto i, que dice lo siguiente:

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) ...

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.

Esto por cuanto no fue posible de verificar las firmas de los responsables de autorizar las diferentes operaciones de la institución, lo cual es una debilidad de control.

2.15 Soporte documental del estudio socioeconómico

Los estudios socioeconómicos realizados a los vecinos del sector La Amistad, para verificar la necesidad económica que presentan, carecen de documentos que evidencien y soporten la información consignada en estos. A pesar de que la normativa en este caso tanto el “Reglamento de Ayudas Temporales y Subvenciones” como el “Procedimiento para el Otorgamiento de Ayudas Temporales” faculta a la Municipalidad de Belén y a la Dirección de Desarrollo Social a realizar las pruebas que consideren necesarias.

Esta situación no cumple con lo establecido en el artículo 10 del “Reglamento para ayudas temporales y subvenciones” y el artículo 7 punto 5 del “Procedimiento para el otorgamiento de ayudas temporales” que dicen lo siguiente:

Artículo. – 10 La Municipalidad se reserva el derecho de solicitar y realizar toda clase de pruebas para determinar la necesidad real del munícipe que solicita la ayuda, aplicando técnicas de investigación social.

En caso de que el interesado haya suministrado datos falsos, o cualquier situación irregular que haya inducido a error a la Municipalidad, obligará a suspender el trámite respectivo, así como a realizar todas las demás acciones civiles y penales que puedan caber para el caso en particular.

Artículo. – 7 Estructura del Procedimiento

1 ... ()

5. La Municipalidad podrá solicitar y realizar toda clase de pruebas para determinar la necesidad real del munícipe que solicita la ayuda aplicando técnicas de investigación total.

Con la situación presentada, se dificulta la verificación del entorno socioeconómico en el que se desarrolla la persona que solicita ayuda, ya que no se aporta evidencia que soporte lo indicado en el estudio, restándole credibilidad a las pruebas aportadas para la aprobación del beneficio solicitado.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con el estudio realizado, es posible concluir sobre los siguientes temas:

1. Debido a la limitación presentada ante la ausencia de un informe técnico que determinara las obras que debían realizarse, se imposibilitó concluir respecto si las obras realizadas respondían a las necesidades determinadas en dicho documento técnico, así como en la adecuada utilización de los recursos para el fin que fueron aprobados.
2. Todo el proceder de las diferentes unidades que conforman la Municipalidad de Belén siempre debe estar enfocado en el bienestar de los pobladores del cantón, esto de acuerdo a su misión, lográndolo siempre en observancia del marco normativo aplicable. Con respecto al tema que abarca este estudio no se determinaron acciones que vayan en contra de la legislación, en una forma inescrupulosa que evidencie dolo por parte de

los funcionarios municipales. Sin embargo, se detectaron algunas situaciones que debilitan el sistema de control interno.

3. Con base en la evaluación realizada sobre las ayudas a los beneficiarios, y en función de los documentos contenidos en los respectivos expedientes se determinó que se realizaron trabajos de infraestructura en las viviendas del Sector La Amistad, buscando el bienestar de los habitantes de estas, sin embargo, se determinaron algunas prácticas que debilitan el control en el manejo del efectivo.
4. De acuerdo con la evaluación del proceso realizado, se estableció que, al no contar con un procedimiento para otorgar las ayudas contempladas en el respectivo reglamento, estas se hacían de acuerdo a prácticas o metodologías las cuales no se encontraban documentadas ni aprobadas formalmente, incrementando el riesgo de cometer errores o llevar a cabo acciones que no se apeguen al bloque de legalidad.
5. Después de evaluar la asignación de presupuesto destinado para brindar ayudas temporales a los vecinos del cantón, se verificó que el código presupuestario correspondiente, presentaba contenido para el periodo en el cual se dieron los acontecimientos objeto de este estudio.
6. Una vez evaluadas las ayudas que se otorgaron a algunos vecinos del Sector La Amistad, se concluye que en general el control interno fue débil soporte.

IV. RECOMENDACIONES

1. Se deben girar instrucciones para que se lleve a cabo la revisión del “Procedimiento Para el Otorgamiento de Ayudas Temporales”, así como del “Reglamento de Ayudas Temporales y Subvenciones de la Municipalidad de Belén con el fin de que se eliminen los vacíos en el marco normativo, que puedan generar prácticas insanas en el otorgamiento de este tipo de socorros a los munícipes.
2. En caso de aprobar una ayuda que contemple obras de infraestructura, se debe desarrollar un proceso de contratación, de los permitidos por la respectiva ley, con el fin de adquirir los bienes y servicios necesarios para solventar las necesidades identificadas. Este puede ser la contratación directa o en caso de considerarse de

urgencia se puede recurrir a lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Contratación Administrativa y 132 del Reglamento a la misma.

3. Es necesario revisar a nivel de reglamento y procedimiento la forma en que se le hacen llegar los recursos a los beneficiarios de ayudas de este tipo, para implementar algún mecanismo que garantice el uso adecuado de los subsidios otorgados.
4. Los plazos que se establecen en el Reglamento de Ayudas y Subvenciones de la Municipalidad de Belén deben ser acatados, por lo que se debe implementar algún mecanismo de control que ayude a fortalecer el cumplimiento de los tiempos establecidos que debe haber entre una situación de emergencia y la presentación de la solicitud de ayuda, por parte de los afectados. Esto con el fin de evitar que se soliciten auxilios para solventar necesidades por infortunios que sucedieron en momentos diferentes al evento que se atiende en ese momento.
5. Se debe girar las directrices correspondientes para que a cuando se realiza un estudio socioeconómico para determinar la condición de un solicitante de ayuda, este se haga de una forma más completa, con el fin de contar con los elementos necesarios que demuestren que esa persona realmente necesita el auxilio de la Municipalidad para satisfacer alguna necesidad por emergencia, como por ejemplo una consulta ante el Registro Público de la Propiedad, pero en el cual se identifique de una forma certera los bienes que posee el posible beneficiario, y así de no ser apto, denegarle el beneficio.
6. En adelante para otorgar ayudas temporales a vecinos del cantón, se debe cumplir estrictamente con lo establecido en los lineamientos internos, como por ejemplo realizar el informe técnico de obras mencionado en el artículo 5 del “Reglamento de Ayudas Temporales y Subvenciones de la Municipalidad de Belén”, ya que en este se fundamentarán los trabajos por realizar y será el documento que sirva como parámetro para medir el cumplimiento en la ejecución de los trabajos aprobados, esto en caso de que se requiera realizar obras de infraestructura.

7. Es recomendable establecer algún mecanismo de control, para verificar que todos los documentos que así lo requieran, sean firmados y sellados por las personas que correspondan.
8. Valorar la revisión de los reglamentos y políticas que norman lo relacionado con pagos de bienes y servicios ya sea por medio de cheques o transferencias. Esto con el fin de establecer si se debe realizar algún cambio para que dicho marco normativo incluya lineamientos que regulen las erogaciones que se realicen por concepto de ayudas temporales y subvenciones.
9. Cuando se realicen ayudas en efectivo a vecinos del cantón, por medio del programa que para este fin tiene implementado la Municipalidad, es fundamental que se valore implementar un mecanismo de control que permita dar seguridad de que se ha cumplido con todos los requisitos, durante dicho proceso, como por ejemplo el documento de liquidación de obras realizadas, que permite validar el aprovechamiento adecuado de los fondos facilitados.
10. Los expedientes elaborados por cualquier unidad de la Municipalidad deben mantener un orden cronológico de acuerdo a como vayan sucediendo los diferentes eventos, esto con el fin de guardar una secuencia lógica de los documentos que contenga.
11. En todo gasto que sea pagado por la Municipalidad, se debe velar porque las facturas o comprobantes de egresos cumplan con los requisitos fiscales, así como que no contengan borrones, tachaduras, sobreescritura o cualquier otra alteración que haga dudar de la legitimidad de dichos documentos.

De conformidad con los anteriores comentarios y aspectos a considerar, se le solicita a esa Alcaldía, informar a esta Auditoría, en un plazo de 30 días hábiles, sobre los resultados de las medidas ejecutadas para dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en este oficio.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

Copias: Concejo Municipal
Archivo