



MUNICIPALIDAD DE BELÉN
AUDITORÍA INTERNA

INFORME
INF-AI-01-2020

ESTUDIO SOBRE LA GESTIÓN VIAL REALIZADA POR LA
MUNICIPALIDAD DE BELÉN A LA LUZ DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN TRIBUTARIA 8114 Y DEMÁS
NORMATIVA APLICABLE

MARZO DE 2020

I. Contenido

RESUMEN EJECUTIVO

II. INTRODUCCIÓN.....	5
2.1 Origen del estudio.....	5
2.2 Objetivo del estudio.....	5
2.3 Alcance.....	5
2.4 Criterios Utilizados en la Revisión.....	6
2.5 Metodología aplicada.....	6
2.6 Limitaciones al alcance de la auditoría.....	6
2.7 Antecedentes.....	7
2.8 Responsabilidad de la Administración.....	9
2.9 Declaración de cumplimiento de normas.....	9
III. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS.....	9
IV. RESULTADO OBTENIDO.....	10
4.1 Junta Vial Cantonal.....	10
4.2 Funciones de la Junta Vial.....	17
4.3 Presupuesto anual.....	17
4.4 Conciliación de recursos.....	19
4.5 Plan quinquenal de Mantenimiento Vial 2012-2016.....	20
4.6 Planes anuales de mantenimiento vial.....	21
4.7 Plan anual de mantenimiento vial periodo 2018.....	23
4.8 Recursos presupuestados de la Ley 8114.....	24
4.9 Pagos realizados a proveedores con recursos propios.....	26
4.10 Procedimientos respecto a la Gestión Vial.....	28
4.11 Riesgos asociados a la Gestión Vial.....	30
V CONCLUSIONES.....	31
VI RECOMENDACIONES:.....	32

RESUMEN EJECUTIVO

La presente auditoría tuvo como objetivo evaluar la Gestión Vial que realiza la Municipalidad de Belén de acuerdo con lo establecido en la Ley de Simplificación Tributaria 8114, así como la evaluación de los controles implementados en el desarrollo de las obras realizadas con recursos provenientes de la citada ley, de la función realizada por la Junta Vial Cantonal y la determinación del cumplimiento del marco normativo aplicable.

Esta auditoría abarcó las acciones realizadas por la Administración en la formulación y aprobación general del Plan Operativo Anual-Presupuesto, así como las Modificaciones Presupuestarias Internas y los Presupuestos Extraordinarios correspondientes a los años 2016 y 2017 y 2018. Además de la revisión de los planes de mantenimiento vial para los esos mismos años y los procesos de contratación: Licitación Abreviada 2014LA-000021-01, Licitación Pública 2016LN-0000001-0002600001 y la Compra Directa 2016CD-000033-00026, así como lo planteado en el Plan Quinquenal 2017-2021.

Tanto el presupuesto ordinario de la Municipalidad como el proceso de contratación administrativa son áreas relevantes debido a la posibilidad de que se presenten errores por el factor humano que los genera, situación que podría entorpecer las labores por realizar a nivel de gestión para el mantenimiento adecuado de la red vial cantonal. Estos son dos temas de una importancia muy alta por la naturaleza de los recursos que se utilizan para realizar las obras correspondientes, además del impacto que genera una adecuada gestión de mantenimiento vial en la comunidad. Sin dejar de lado la relevancia de que todas las actuaciones de las partes involucradas (Junta Vial Cantonal, Unidad de Obras como encargada de fiscalizar los trabajos, así como el Área Administrativa Financiera) se lleven a cabo en estricto apego al marco normativo que rige la ejecución de los recursos provenientes de la Ley de Simplificación Tributaria 8114.

Con el desarrollo de la presente auditoría se procedió a realizar un análisis del proceso llevado a cabo por la Administración en el tema de Gestión Vial. Para ello, se realizó una valoración de: plan Quinquenal 2017-2021, Planes Operativos Anuales-Presupuestos 2016, 2017 y 2018, así como las Modificaciones Presupuestarias Internas y los Presupuestos Extraordinario, los cuales contienen la información en materia de presupuesto de la Municipalidad. Por otra parte, se realizó un análisis de las actuaciones de la Junta Vial Cantonal para los periodos citados.

Bajo este orden de ideas, se encontró que la Junta Vial Cantonal presenta una serie de oportunidades de mejora que giran en torno a los siguientes puntos:

- a. Carencia del Plan Quinquenal de Mantenimiento y Desarrollo Vial, para el periodo 2012-2016 ya que este no se logró observar, por lo que no fue posible evaluar el periodo en toda su amplitud.
- b. Juramentación de dos de sus miembros para los periodos 2016, 2017 y 2018 (la Junta Vial Cantonal fue modificada en 2019 y ya se encuentra debidamente juramentada).

- c. *Sesiones mínimas de la Junta Vial Cantonal que están establecidas en el Manual para estos efectos.*
- d. *Actas de las sesiones celebradas por la Junta Vial Cantonal, en documentos que no se encuentran autorizados como lo establece el Manual respectivo.*
- e. *Supervisión de la Junta Vial Cantonal.*

Por otro lado, en lo que concierne al proceso de Gestión Vial respecto a la parte operativa y financiera se determinó en resumen lo siguiente:

- a. *Inexistencia del Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo Vial para el periodo 2012-2016, así como el Plan Anual de Mantenimiento y Mejoramiento de la Red Vial Cantonal para el 2016.*
- b. *Debilidad en la identificación de los riesgos asociados a las actividades relacionadas con la Gestión Vial incrementando la probabilidad de que estos se materialicen.*
- c. *Carencia de políticas y procedimientos para el desarrollo de la Gestión Vial, que establezcan los lineamientos a seguir y la forma de llevar a cabo las acciones relacionadas a esta actividad.*
- d. *La asignación de recursos provenientes de la Ley 8114 a un proyecto que por su naturaleza no corresponde como lo fue específicamente el caso del monto presupuestado para la sustitución de un puente sobre ruta nacional, lo que generó la aprobación parcial del presupuesto ordinario 2017 por parte de la Contraloría General de la República.*
- e. *Pago de facturas correspondientes a recursos de la Ley 8114, con recursos propios y su posterior devolución.*

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 administrar los riesgos asociados a la Gestión Vial que realiza la institución.

En vista de las oportunidades de mejora identificadas, se giran una serie de disposiciones la Administración de la Municipalidad de Belén, con el fin de que se diseñen e implementen mecanismos de control que coadyuven a mitigar o administrar 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.

II. INTRODUCCIÓN

2.1 Origen del estudio

El presente estudio se efectuó de acuerdo con lo establecido en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna 2018-2019.

2.2 Objetivo del estudio

El objetivo general del estudio es el siguiente:

Evaluar la Gestión Vial, que realiza la Municipalidad de Belén de acuerdo con lo establecido en la Ley 8114.

Objetivos específicos:

1. Evaluar los controles implementados en el desarrollo de las obras realizadas con recursos provenientes de la Ley 8114.
2. Evaluar la función realizada por la Junta Vial Cantonal, con respecto a la que dispone la ley 8114 y el manual para Juntas Viales Cantonales.
3. Evaluar el desempeño del Proceso de Gestión Vial de la Municipalidad de Belén.

2.3 Alcance

El Alcance del estudio se enfoca en lo siguiente:

- La gestión vial realizada por la Municipalidad, a la luz de la normativa aplicable a la ejecución de los recursos que provienen del Ministerio de Hacienda por medio del inciso b) del artículo 5 de la Ley 8114 para los años 2016, 2017 y 2018, no obstante, no será tema de estudio la evaluación de la parte técnica vial, este tema será sujeto de revisión posteriormente en un estudio sobre la contratación administrativa.

2.4 Criterios Utilizados en la Revisión

Los criterios utilizados en el presente estudio son los siguientes; en lo aplicable y pertinente: Ley de Simplificación Tributaria 8114, Ley de Caminos Públicos 5060, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo 8801, Ley especial de transferencias 9329, Decreto Ejecutivo 34624-MOPT, Decreto Ejecutivo 40138-MOPT, Manual Para Juntas Viales Cantonales, la circular NoD-1-2002-CO-DFOE de la Contraloría General de la República y normativa interna de la Municipalidad de Belén aplicable.

2.5 Metodología aplicada

Par el desarrollo del estudio se llevaron a cabo las siguientes actividades de acuerdo con la planificación correspondiente:

1. Revisión del marco normativo aplicable y vigente en relación con la Gestión Vial Municipal.
2. Análisis de aspectos relacionados a los factores de riesgo asociados los procesos de Gestión Vial.
3. Reuniones con funcionarios de las diferentes unidades relacionadas con el tema de estudio y con algunos miembros de la Junta Vial Cantonal.
4. Recorrido por algunas vías del cantón para verificar trabajos de mantenimiento realizados con recursos provenientes de la Ley 8114.
5. Revisión de los documentos aportados por parte de la Administración, relacionados con el tema de la Gestión Vial.
6. Aplicación de pruebas relacionadas con el alcance del estudio.

2.6 Limitaciones al alcance de la auditoría

Se presenta limitación al alcance de este estudio, la ausencia del plan quinquenal del 2012-2016 y la del plan anual vial para la Municipalidad de Belén, del periodo 2016, por lo que no fue posible verificar el cumplimiento de los trabajos de mantenimiento que se debían realizar en ese periodo al desconocer las actividades asignadas al mismo, por lo que aunque se contaba con planes anuales de mantenimiento, no se logró establecer si estos obedecían a la planificación de un plan quinquenal.

2.7 Antecedentes

- La Gestión Vial Municipal es incorporada a los Gobiernos Locales en el 2001 mediante la promulgación de la Ley de Simplificación Tributaria 8114, con la cual se destina un porcentaje del impuesto único sobre los combustibles para la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal. Esta se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados, y las calles urbanas según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).
- Por medio de varios Decretos Ejecutivos como por ejemplo el 30263 del 19 de abril de 2002, 34624 del 27 de marzo de 2008 y 40138 de diciembre de 2016, se reglamenta lo establecido en el inciso b de la Ley de Simplificación Tributaria 8114 mencionada en el párrafo anterior.
- Por medio de los decretos mencionados en el párrafo anterior se establece la Junta Vial Cantonal y se detallan las funciones que estas deben ejecutar, cantidad de miembros la cual ha ido variando hasta quedar conformada por cinco miembros de la siguiente manera el Alcalde municipal quien la presidirá, un representante del Concejo Municipal, un representante de los Consejos de Distrito el cual es nombrado en asamblea de estos, un representante de las Asociaciones de Desarrollo de la comunidad y un funcionario de la dependencia técnica municipal encargada de la gestión vial.

Los recursos destinados por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transporte a la Gestión Vial del Cantón de Belén, para los periodos del estudio fueron de ¢ 676,600,068, los siguientes:

2016: ¢ 52,041,996

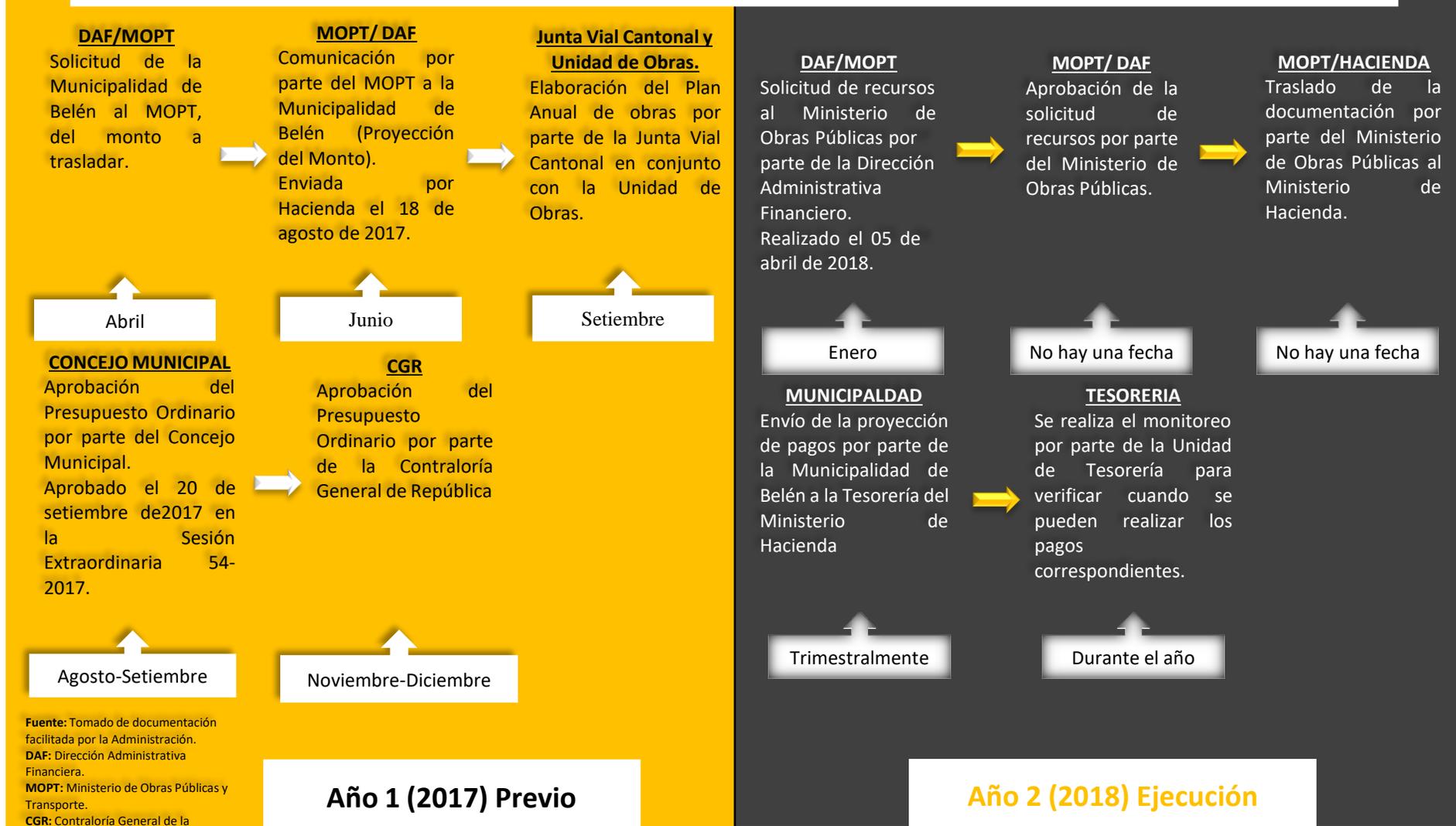
2017: ¢ 262,741,320

2018: ¢ 361,816,752

La Junta Vial depende del Concejo Municipal, quien debe aprobar el Plan Quinquenal, el Plan anual de cada periodo y el presupuesto ordinario y extraordinario asignado administrativamente por parte de la Unidad de Obras, así como sus modificaciones internas.

A continuación se presenta un esquema de la trazabilidad de los recursos para el periodo 2018, y de las acciones previas a estos (periodo 2017) a realizar por parte de la Municipalidad para lograr la disposición de los recursos y su posterior ejecución.

Esquema trazabilidad de recursos para el 2018



2.8 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.

*“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.”*

2.9 Declaración de cumplimiento de normas

Las actividades del presente estudio se realizaron de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

III. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En cumplimiento con lo establecido en el apartado 205. Comunicación de resultados de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, los artículos 35, 36, 37 de la Ley General de Control Interno y el punto 4.5 del Procedimiento para la Tramitación de Informes de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén, se comentaron los hallazgos contenidos en este informe, en la sala de reuniones de la Auditoría Interna, lo cual consta en la minuta de auditoría CR-AI-01-2020 del 02 de marzo de 2020, en presencia de los siguientes Funcionarios Municipales Horacio Alvarado Bogantes, Alcalde y Presidente de la Junta Vial ; Thais Zumbado Ramírez Vicealcaldesa; Jose Luis Zumbado Chaves, Director del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano y Oscar Hernández Ramírez Coordinador de la Unidad de Obras y encargado Técnico de la Gestión Vial, cabe mencionar que los señores Horacio Alvarado Bogantes y Oscar Hernández Ramírez son a su vez miembros de la Junta Vial Cantonal, quienes aceptaron el resultado de dicho informe, adicionalmente se incorporan a este informe las recomendaciones emitidas al Concejo Municipal, mismas que no fueron tratadas en dicha presentación.

IV. RESULTADO OBTENIDO

Mediante el estudio realizado se determinó lo siguiente:

4.1 Junta Vial Cantonal

La Junta Vial Cantonal es un órgano nombrado por el Concejo Municipal de cada cantón, ante quien responde por su gestión. Es un órgano asesor de consulta en la planificación y evaluación en materia de gestión vial en el cantón y de servicio vía municipal, según lo establecido en el Decreto No. 40138-MOPT.

4.1.a Juramentación los miembros de la Junta Vial Cantonal

De acuerdo con lo establecido en el Manual para Juntas Viales, los miembros de esta deben estar juramentados por el Concejo Municipal para encontrarse facultados a desempeñar las actividades propias de este cuerpo colegiado debido a su carácter de función pública, sin embargo al revisar la documentación contenida en el expediente que mantiene la Junta Vial Cantonal, se determinó lo siguiente:

Mediante los documentos R.3408/2016 y R.3616/2016 del concejo Municipal y recibidos por la Junta Vial Cantonal, se informa sobre el nombramiento del señor José Luis Venegas Regidor propietario y de la señora María Lidiette Murillo Chaves síndica, como nuevos miembros de esta. El señor Venegas como representante del Concejo Municipal y la señora Murillo Chaves como representante de Los Concejos de Distrito ante ese cuerpo colegiado. Sin embargo, no se obtuvo evidencia de la fecha de juramentación de estas dos personas como miembros de la citada Junta, como lo establece la normativa correspondiente.

Cabe mencionar que esta situación se observó para el 2016, sin embargo, a la fecha de este informe la Junta Vial Cantonal experimentó variaciones en su conformación, por lo que se debe indicar que según el artículo 2 de la Sesión Ordinaria 30-2019 del Concejo Municipal celebrada el 21 de mayo de 2019, se encuentra Juramentada, la cual quedó conformada de la siguiente manera:

- Alcalde Municipal,
- Representantes del Concejo Municipal los señores José Luis Venegas propietario y Gaspar Rodríguez suplente.
- Representantes de los Concejos de Distrito las señoras Lidiette Murillo propietaria y Lourdes Villalobos suplente.
- Representantes de las Asociaciones de Desarrollo Integral el señor Hugo Argüello propietario y la señora Julieta Zumbado suplente.
- La parte técnica el coordinador de la Unidad de Obras en la parte técnica.

Lo anterior evidencia un incumplimiento de lo establecido en el Manual Para Juntas Viales en su aparte III

Generalidades del Funcionamiento y Operación en su punto 1.- Periodo de nombramiento: inicio y

finalización, que menciona en el inciso a) del Reglamento y en su defecto el inciso a) del Reglamento modificado por el Decreto 40138 que dice lo siguiente:

“Los miembros, una vez juramentados por el Concejo se desempeñarán gratuitamente, por un período de cuatro años y podrán ser reelectos, siempre y cuando ostenten la titularidad del puesto al cual representan. Si en algún caso venciera el período de alguno de los miembros, se nombrará al sustituto, en un plazo no mayor a un mes.”

De hecho, mucho se menciona de la juramentación en dicho manual según los siguientes extractos:

VII Tipos de Quórum en las Juntas Viales Cantonales

1.- Quórum para iniciar funciones

Es el quórum necesario para que una Junta Vial Cantonal pueda tenerse como correctamente nombrada para iniciar en sus labores.

En el lenguaje jurídico se conoce como “quórum pleno o legal” y consiste en que para tener por válida la integración de una Junta Vial Cantonal deben haber sido nombrados, y debidamente juramentados, todos los miembros que indica el artículo 10 del reglamento. (el resaltado pertenece al original)

Sobre este quórum inicial en Las Juntas Viales señaló la Procuraduría lo siguiente:

“En ese sentido, quede claro que, el cuerpo no tiene existencia legal ni puede ejercer las competencias que le son propias, si todos los miembros previstos por la ley –independientemente que tengan o no derecho a ejercer el voto– no están previamente nombrados, sea, ante la ausencia de algún nombramiento, no sería factible siquiera sesionar válidamente.”

Lo anterior quiere decir que, como lo advertimos en un capítulo anterior, si una Junta Vial no tiene nombrados a la totalidad de sus 6 miembros -y juramentados formalmente por el Concejo Municipal-, no existe jurídicamente hablando, por lo que no puede iniciar en sus funciones. En ese sentido vale afirmar que el funcionamiento de una Junta Vial incompleta es de mucho riesgo ya que sus actos serían relativamente nulos según lo dispuesto en los artículos 167 y 168 de la LGAP.

Se debe hacer la aclaración de que menciona seis miembros, pero esto se da hasta el 2016, ya que después de ese año con la modificación realizada por el decreto 40138, se establece en cinco.

Como se indicó anteriormente, el efecto de este incumplimiento podría ser la nulidad de los actos realizados por la Junta Vial Cantonal por no contar con todos sus miembros debidamente juramentados y para lo cual

se anota nuevamente en lo que interesa un extracto del manual correspondiente.

Lo anterior quiere decir que, como lo advertimos en un capítulo anterior, si una Junta Vial no tiene nombrados a la totalidad de sus 6 miembros -y juramentados formalmente por el Concejo Municipal-, no existe jurídicamente hablando, por lo que no puede iniciar en sus funciones. En ese sentido vale afirmar que el funcionamiento de una Junta Vial incompleta es de mucho riesgo ya que sus actos serían relativamente nulos según lo dispuesto en los artículos 167 y 168 de la LGAP.

Se adicionan los artículos mencionados en el extracto anterior para ampliar el criterio

Artículo 167.- Habrá nulidad relativa del acto cuando sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta.

Artículo 168.- En caso de duda sobre la existencia o calificación e importancia del vicio deberá estarse a la consecuencia más favorable a la conservación del acto.

4.1.b Sesiones de Junta Vial Cantonal

De acuerdo con el Manual Para Juntas Viales Cantonales, estas deben primero establecer un cronograma para calendarizar las sesiones y realizarlas de forma mensual.

Al revisar las actas levantadas de las sesiones de la Junta Vial Cantonal, se determinó lo siguiente:

- Solo se elaboró un acta de sesión de Junta Vial Cantonal por los periodos de 2016, 2017 y 2018 así:
 1. Sesión Ordinaria N° 01-2016 celebrada el 26 de setiembre de 2016 en la cual se lleva a cabo el nombramiento de la secretaria de este cuerpo colegiado y se conoce el Plan Vial Quinquenal 2017-2021.
 2. Sesión Ordinaria N° 01-2017 del 19 de enero de 2017 en la cual se presentan el Plan de Inversión Recursos de Ley 8114 y ordinarios para mantenimiento vial I semestre 2017, Alcance Adenda al proyecto MOPT-BID, Propuesta y análisis de proyectos II Tacto MOPT-BID.
 3. Sesión Ordinaria N° 01-2018 celebrada el 26 de abril de 2018 en la cual se presenta el Plan de mantenimiento vial con el recurso ordinario 2018.
- También se observó una lista de asistencia para la reunión ordinaria N° 02-2018 del 18 de setiembre de 2018 sin que se adjunte al expediente el acta que corresponde, sin embargo, en el artículo 27 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal celebrada el 18 de setiembre de 2018 se observa lo que parece ser la transcripción de dicha acta.

Lo mencionado anteriormente evidencia que solo se ha realizado una sesión por parte de este cuerpo colegiado, para cada año comprendido dentro del alcance del estudio. La normativa aplicable establece que las sesiones deben hacerse en forma mensual y que debe elaborarse un cronograma de fechas para la realización de estas, por lo que se están dejando de realizar funciones establecidas para las Juntas

Viales.

Las situaciones descritas violentan lo establecido en el Reglamento al Inciso b del artículo 5 de la Ley de simplificación tributaria 8114 la cual establece lo siguiente:

Artículo 10.- Funcionamiento:

...La Junta Vial sesionará ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando su presidente o al menos tres de sus miembros la convoquen con al menos veinticuatro horas de anticipación.

Además, se afecta lo establecido en el Manual Para las Juntas Viales Cantonales que dicen lo siguiente:

III Generalidades del funcionamiento y operación

4. Obligación de sesionar, su incumplimiento acarrearía la destitución.

...en lo que corresponde a las deliberaciones de la JVC el reglamento, a través del inciso b) del artículo 11, dispone lo siguiente:

b) La Junta Vial Cantonal considerando la disponibilidad de sus miembros, sesionará una vez cada mes y extraordinariamente cuando ésta así lo acuerde, o cuando la convoque los órganos del Gobierno Municipal.

(...) Es preciso advertir que el incumplimiento de sesionar mensualmente de manera ordinaria sería suficiente para -a cargo del Concejo Municipal previo derecho de defensa- destituir a los miembros por constituir la causal de Incumplimiento de Deberes, el cual según el artículo 332 del Código Penal.

Lo anterior en cuanto al reglamento que regía hasta el 2016 en el cual se encuentra fundamentado el Manual para Juntas Viales Cantonales mismo que no ha sufrido modificaciones a pesar de que posteriormente dicha normativa fue derogada por el decreto ejecutivo 40138 MOPT, que es la última versión del Reglamento al inciso b artículo 5 de la Ley 8114, en el cual el artículo que norma lo referente a las sesiones de la Junta Vial Cantonal es el 10 mencionado anteriormente.

Artículo 11.- Competencias

a...

c) Conocer los informes semestrales de la evaluación de la gestión vial municipal que deberá elaborar la administración municipal, para ser presentados a conocimiento del Concejo Municipal.

d) Presentar en el mes de enero ante el Concejo Municipal un informe anual de rendición de cuentas. Con el mismo propósito, publicará durante ese mismo mes, en un medio de comunicación colectiva,

local o nacional, un resumen o el texto íntegro del informe anual de labores, así como la convocatoria para asamblea pública y abierta, que deberá realizarse a más tardar un mes después de esta publicación, en la que la Junta Vial presentará el informe de rendición de cuentas.

f) Velar porque las actividades de gestión vial sean desarrolladas por profesionales competentes e idóneos.

g) Velar porque el componente de seguridad vial sea incluido dentro de los proyectos de presupuesto anual de la gestión de la red vial cantonal correspondiente.

4.1.c Cronograma de fechas de sesiones

La Junta Vial Cantonal debe establecer un cronograma de fechas para la realización de las sesiones tal como se indica en el “Manual para Juntas Viales Cantonales” en su aparte V.-Nombramiento e instalación en su punto 3.-Decisiones iniciales: fijación de sesiones y nombramiento del directorio dice lo siguiente:

“Habiéndose juramentado todos los miembros, que como veremos en un capítulo posterior deben estar nombrados en su totalidad para poder iniciar como Junta Vial, significa que han entrado en posesión de sus cargos por lo que resulta necesario que, en su primera sesión como órgano colegiado, acuerden aspectos organizativos que serán necesarios para su posterior funcionamiento, tal y como se analizará de seguido:

a)- Fijación de fechas para sesiones ordinarias

(...) Para cumplir con ello es necesario que, desde un principio, sus miembros acuerden los días o fechas en que se realizarán esas reuniones mensuales y así evitar que tenga que estarse convocando individualmente para cada sesión”.

Lo anterior, además está señalado en el artículo 52 de la Ley General de Administración Pública que indica que cuando no está previsto en una norma como es este caso en donde el reglamento no lo hace- las fechas de sesión deben ser fijadas por los miembros, para no tener que hacer convocatorias especiales para cada reunión.

Al no celebrar sesiones mensuales, se presenta un incumplimiento de la normativa que rige la función de este cuerpo colegiado en cuanto a la periodicidad de las sesiones, por lo que se dejan de realizar las funciones establecidas en el reglamento correspondiente respecto al seguimiento de los trabajos ejecutados de mantenimiento vial.

En resumen, el total de reuniones que se debieron realizar por parte de la Junta Vial para los años 2016,2017 y 2018, equivale a 36 reuniones, situación que no se cumplió, ya que solo se obtuvo evidencia de una sesión

por año para un total de tres sesiones.

4.1.d Informe anual de rendición de cuentas.

La Junta Vial Cantonal en enero de cada año, debe presentar el informe de rendición de cuentas ante el Concejo Municipal y la comunidad.

Sin embargo, no se obtuvo evidencia de la elaboración y presentación del informe anual de rendición de cuentas parte de la Junta Vial Cantonal ante el Concejo Municipal y la comunidad, esta situación se presentó para los periodos de estudio, 2016, 2017 y 2018.

Lo anterior no se ajusta lo establecido en el inciso en el Manual Para Juntas Viales en su aparte “VI Funciones”, en su punto número “3 Rendición de Cuentas” que en lo de interés dice:

... “Para el caso de la gestión de caminos y calles en los cantones, el reglamento contempló que los informes deben ser brindados por las Juntas Viales al Concejo Municipal y a la sociedad civil, en forma anual, en asambleas con amplia participación de sectores importantes de la comunidad.

Al respecto el inciso f) del artículo 12 obliga a dichas Juntas a:

“Presentar en el mes de enero ante el Concejo Municipal un informe anual de rendición de cuentas. Con el mismo propósito, publicará durante ese mismo mes, en un medio de comunicación colectiva, local o nacional, un resumen o el texto íntegro del informe anual de labores, así como la convocatoria para asamblea pública y abierta, que deberá realizarse a más tardar un mes después de esta publicación, en la que la JVC presentará el informe de rendición de cuentas.”

4.1.d Actas de sesiones de la Junta Vial Cantonal

Las actas son los documentos de carácter oficial en los cuales se plasma lo acontecido y acordado en las sesiones de un cuerpo colegiado, en este caso de la Junta Vial Cantonal. Este tipo de documento debe encontrarse autorizado por la Auditoría Interna.

Se observó que las actas de las sesiones celebradas por la Junta Vial Cantonal de Belén para los periodos 2016, 2017 y 2018, fueron impresas en papel bond corriente y no en los folios autorizados por la Auditoría Interna de la Municipalidad. Por cuanto no se observa en ellas el membrete, el foliado, el sello y la firma de autorización correspondiente a la legalización del libro de actas, y el correspondiente sello con la razón de apertura de este.

Con respecto a este tema, el Manual Para Juntas Viales Cantonales en su aparte XII Actas de las sesiones, en

su punto 4.- Registro en libro de actas establece lo siguiente:

“Las actas de las JVC deben registrarse en un libro especialmente dedicado a ese fin, el cual debe ser legalizado, con razones de apertura y cierre, por el Auditor Interno Municipal, conforme lo establecen los artículos 63.e¹ de la Ley Orgánica de la Contraloría General de La República y 22.e de la Ley General de Control Interno.

Según la Procuraduría General de La República, los libros pueden ser empastados desde su inicio pero también es posible que se lleve en hojas sueltas pero que deberán encuadernarse o empastarse al final. En cualquiera de los dos casos las hojas deben estar foliadas, es decir numeradas.

Pueden ser transcritas en forma manuscrita, mecanografiadas o mediante procesador informático; no deben contener tachaduras, borrones ni alteraciones y deben ser de lectura corrida, es decir no deben dejarse espacios o renglones en blanco.

Cuando se cometan errores deben ser corregidos mediante nota al final del acta, antes de las firmas correspondientes.

El artículo 22.e de la Ley General de Control Interno en lo de interés dice lo siguiente:

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno”.

De acuerdo con la respuesta brindada por la secretaría de la Junta Vial Cantonal la situación descrita se presenta porque no se le ha hecho entrega de los documentos autorizados para impresión de las actas correspondientes a las sesiones de la Junta Vial Cantonal, además no se le impartió una inducción sobre el tema relacionado con el levantamiento de dichos documentos, así como una inducción a los miembros de este cuerpo colegiado, sobre las funciones que deben cumplir.

Al realizar esta práctica, lo contenido en las actas levantadas de las sesiones que ha realizado la Junta Vial Cantonal, podría carecer de validez al encontrarse transcritas en documentos sin la debida autorización por parte de la Auditoría Interna y que no cumpliría con las características establecidas en el Manual para Juntas Viales Cantonales, por lo que podrían ser objeto de manipulación y modificación para alterar lo contenido en ellas.

¹ (Esta nota no es del original), el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República fue derogado por el artículo 46 de la Ley 8292 de Control Interno.

4.2 Funciones de la Junta Vial

De acuerdo con el Decreto 40138, del 12, de diciembre de 2016 La Junta vía debe cumplir con diferentes funciones de las cuales, al realizar la verificación respectiva de su cumplimiento, no se obtuvo evidencia del cumplimiento de los artículos 10,11 y 12, como se detalla de seguido:

Artículo 10: Funcionamiento

El Concejo Municipal reglamentará los aspectos del funcionamiento de la Junta Vial no dispuestos en el presente reglamento, o en su defecto se regirán por lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados.

Del Artículo 11., los siguientes incisos:

- c) Conocer los informes semestrales de la evaluación de la gestión vial municipal que deberá elaborar la administración municipal, para ser presentados a conocimiento del Concejo Municipal.
- e) Solicitar al Concejo Municipal la realización de auditorías financieras y técnicas cuando las circunstancias lo ameriten.
- f) Velar porque las actividades de gestión vial sean desarrolladas por profesionales competentes e idóneos.
- g) Velar porque el componente de seguridad vial sea incluido dentro de los proyectos de presupuesto anual de la gestión de la red vial cantonal correspondiente

Artículo 12: Seguimiento y evaluación de la gestión vial

La Junta Vial deberá realizar el seguimiento y la evaluación de los planes anuales, apoyándose en herramientas informáticas que aseguren una adecuada estandarización de los procedimientos. Para estos efectos el MOPT pondrá a disposición de los gobiernos locales, en cumplimiento de su función asesora y de rectoría técnica, las herramientas para favorecer la uniformidad en la materia, tales como el Sistema de Gestión Vial Integrado o cualquier otro instrumento con que llegará a contar.

4.3 Presupuesto anual

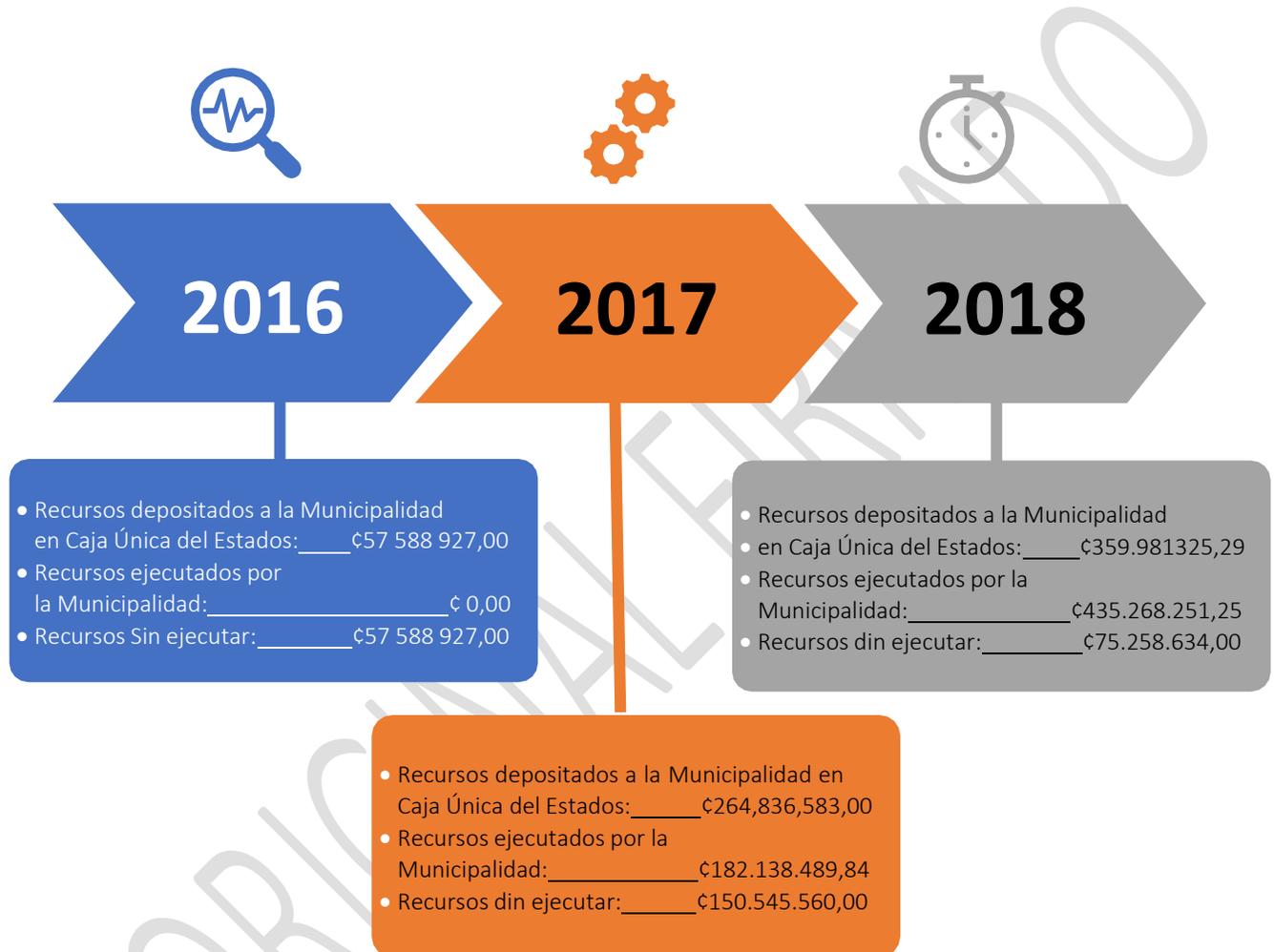
El presupuesto institucional se elabora cada año con el fin de planificar las actividades a desarrollar en base a los recursos con los que se va a contar. Dentro de este se consideran los dineros que le van a ser girados a la Municipalidad de Belén por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de acuerdo con lo establecido en el inciso b del artículo 5 de la Ley de Simplificación y eficiencia Tributarias.

De la revisión realizada a los periodos comprendidos en el alcance de este estudio el 2016, 2017 y 2018 se determinó lo siguiente:

Los recursos girados por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para los tres periodos en estudio, de acuerdo con la información tomada de los estados de cuenta para cada periodo, fueron de la siguiente manera:

Figura No.1

Montos girados por el MOPT y ejecutados por la Municipalidad de Belén, según los estados de cuenta de Caja Única del Estado para cada periodo.



Fuente: Elaboración propia con información tomada de los estados de cuenta de Caja Única del Estado.

Para el periodo 2016, la institución no utilizó los recursos depositados en la Caja Única del Estado, para la ejecución de obras viales.

Para el periodo 2017, los recursos sin ejecutar fueron de C\$82.698.094,00, sin embargo, se debe tener en

cuenta que para el inicio de este periodo, había un saldo de €67,847,466, quedando disponible para ejecutar al final de €150,545,560.

Para el periodo 2018, se inició con el saldo final del periodo 2017, que fue de €150,545,560 a los cuales se les sumo los depósitos realizados por el Ministerio de Hacienda durante este periodo por €359,981,325, y que fueron utilizados para ejecutar obras durante este por €435, 268 251,25, quedando un saldo disponible al final del año por €75,258,634.

Como se observa en el cuadro anterior la ejecución de los recursos girados por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte a la Municipalidad de Belén por medio de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias 8114 para el desarrollo de obras correspondientes a Gestión Vial no se han ejecutado en su totalidad en cada periodo, si no, que se trasladan al año siguiente y son ejecutados posteriormente por lo que el saldo para la partida presupuestaria número 5.03.02.01.05.02.02 “Fondos 8114” de la meta CYC04 “Calles y Caminos” “Mantenimiento de la Red Vial Cantonal mediante recursos de la ley 8114” cierra en el 2018 con €61.507.839 a nivel presupuestario.

Lo anterior evidencia que para los periodos 2016 y 2017, la ejecución de los recursos en obras correspondientes a la Gestión vial fue débil, sin embargo la situación mejoró para el 2018, ya que se ejecutaron €435.268.251,25.

Ante esta situación se debe observar lo establecido en las “Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público en su punto 3.2 *“La planificación institucional como base para el proceso presupuestario”* que en lo de interés dice:

“El proceso presupuestario deberá apoyarse en la planificación de corto plazo, la cual comprende una serie de actividades administrativas que involucran al jerarca y titulares subordinados, y a otros niveles de la organización, quienes determinan los resultados que se esperan alcanzar en el término del ejercicio presupuestario, las acciones, los medios y los recursos necesarios para obtenerlos, considerando las orientaciones y regulaciones establecidas para el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con la ciencia, la técnica y el marco jurídico y jurisprudencial aplicable.

Los jefes, titulares subordinados y los funcionarios de las unidades que intervienen en las fases del proceso presupuestario, deberán procurar que se orienten a dar cumplimiento a la planificación anual.”

4.4 Conciliación de recursos

Al realizar la evaluación de los recursos correspondientes a la Ley 8114, girados por el Ministerio de Hacienda a la Municipalidad de Belén, y su conciliación con el presupuesto institucional, no se obtuvo evidencia de que se realizaran conciliaciones para los periodos 2016 y 2018 y para el 2017 se facilitó por parte de la

asistente de la Dirección del Área Administrativa Financiera una conciliación que no presentaba ninguna formalidad, como por ejemplo el encabezado, quien la elaboró, quien la aprobó, no presentaba firmas y además al tratar de verificar los montos incluidos, estos no coincidieron.

Lo anterior va en contra de lo establecido en la Ley General de Control Interno N°8292 en su artículo 15 “Actividades de Control” inciso b) punto iv que en lo de interés dice:

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

La situación descrita dificulta la verificación de la información financiera con respecto a los recursos girados por el Ministerio de Hacienda a la Municipalidad de Belén, así como la detección de posibles errores en esta, y la gestión de una ejecución oportuna de los recursos.

4.5 Plan quinquenal de Mantenimiento Vial 2012-2016

El plan quinquenal de mantenimiento vial es el documento en el que se definen las actividades a desarrollar, para mantener las vías de comunicación terrestre en buen estado, el cual según su marco normativo debe ser por un periodo de cinco años. Este fue establecido inicialmente por el Decreto Ejecutivo 34624 MOPT “Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley 8114”, con todas sus modificaciones, al inciso b del capítulo 5 de la Ley de Simplificación Tributaria 8114, su última modificación se dio por medio del Decreto Ejecutivo MOPT 40138 del 12 de diciembre de 2016 el cual derogó al Decreto 34624. Basado en este documento es que se deben elaborar los planes anuales de mantenimiento y mejoramiento de la red vial cantonal, de ahí la importancia de que se confeccione cuando corresponde.

De acuerdo con lo descrito en el párrafo anterior, cabe mencionar que solo se observó el plan quinquenal para los periodos 2006-2011 y 2017-2021, para el correspondiente quinquenio 2012-2016 no se obtuvo evidencia de su elaboración.

Así las cosas, las obras desarrolladas en el 2015 no se encontraban contenidas en ningún plan quinquenal ya que como se mencionó no fue elaborado en el periodo del 2012-2016, Además algunas de ellas se trasladaron para ser ejecutadas en el periodo 2016 el cual no presentaba un plan de trabajo, debido a que no se lograron llevar a cabo en el anterior.

Dado lo anterior, las obras desarrolladas en el 2016 fueron compromisos pendientes del periodo 2015 y no responden a un plan de ese periodo por lo que no se encontraban contenidas en un plan quinquenal, debido a esto no contaban con una revisión previa y aprobación por parte de la Junta Vial Cantonal. Por otra parte debido a esta situación no se cuenta con un punto con el que se pueda comparar para determinar el cumplimiento del Plan Anual de Mantenimiento y Mejoramiento de la Red Vial Cantonal a nivel de actividades, ya que a nivel técnico será evaluado en otro estudio.

Lo expuesto precedentemente violenta lo establecido en el artículo 11 "Competencias" del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley 8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias" que dice lo siguiente:

"Serán responsabilidades de la Junta Vial, las siguientes:

...a) Proponer al Concejo Municipal el destino de los recursos de la Ley No. 8114, por medio de la elaboración de propuestas de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo. Estas propuestas deberán considerar la prioridad que fija el inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114. Asimismo podrán considerar las sumas recaudadas por concepto de multas por infracciones a que refieren el inciso e) del artículo 10 de la Ley No. 6324 del 24 de mayo de 1979 y sus reformas, "Ley de la Administración Vial" y el inciso d) del artículo 234 de la Ley No. 9078 "Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial" del 4 de octubre del 2012, exclusivamente para financiar proyectos de seguridad vial." El resaltado no es del original.

En resumen, el no disponer de un plan quinquenal de conservación y mantenimiento vial por el periodo 2012-2016, además de estar incumpliendo con la normativa establecida para llevar a cabo una adecuada Gestión Vial, no se cuenta con un documento que facilite la determinación de los trabajos que se deben realizar y su adecuada programación tanto a nivel presupuestario como de operación, lo cual debilita el control interno financiero y operativo, y a la vez aumenta la exposición al riesgo de no cumplir con la ejecución de los recursos girados a la Municipalidad, por parte del Ministerio de Hacienda, mediante la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria 8114. Quedando estos como superávit para el año siguiente y postergando su aprovechamiento anual.

Además de lo anterior, otro aspecto de relevancia es que, durante 5 años, la Municipalidad no dispuso de un plan vial que le marcara la hoja de ruta con la que se iba a trabajar de manera ordenada y planificada sobre las vías del Cantón.

4.6 Planes anuales de mantenimiento vial

Los planes anuales de mantenimiento vial es una herramienta que se elabora con el fin de definir o seleccionar de acuerdo con lo establecido en el Plan Quinquenal, las vías que se van a intervenir en un determinado periodo de tiempo, para planificar lo necesario, con el fin de ejecutar y aprovechar al máximo los recursos provenientes de la Ley 8114.

Sin embargo, para los periodos 2017 y 2018 se observaron pagos de facturas por obras viales realizadas que no se encontraban incluidas dentro de los planes anuales de mantenimiento vial correspondientes a cada periodo, como se detalla a continuación:

- Obras viales realizadas en el periodo 2017, no observadas en el Plan Anual:

1. Colocación de 80 toneladas de mezcla asfáltica en el costado norte del Polideportivo de Belén según la factura 3931, por ₡3.431.200,00.
 2. Compra de 300 toneladas de mezcla asfáltica en boca de planta de acuerdo con las facturas 4040 y 4112, por ₡4.500.000,00 cada una.
 3. Perfilado de 5.110,32 metros cuadrados de pavimento; suministro y colocación de 705,97 metros cúbicos de base granular y 1.117,84 metros cúbicos de base estabilizada. En Calle Potrerillos según la factura 4175, por ₡60.405.859,00.
 4. 288,35 metros cúbicos de base estabilizada, suministro y colocación de 182,5 metros cúbicos de base granular de acuerdo con la factura 4176, por ₡14.006.875,00.
- Obras viales realizadas en el periodo 2018, no observadas en el Plan anual:
 1. Colocación de 781,23 toneladas de mezcla asfáltica en bacheo en calles Arbolito, Cementerio y Villas Margoth (Pago compromiso 2017) de acuerdo con la factura 4211, por ₡37,420,917.
 2. Colocación de 46 toneladas de mezcla asfáltica, Calle Margoth y Calle arbolito según la factura 4257, por ₡37.420.917,00.
 3. Colocación de 426 toneladas de mezcla asfáltica en Calle Morales, Echeverría y Yurusty, los Puntarenas y Chacara, en este caso las últimas dos no se encontraban en el Plan Anual de Mantenimiento según la factura 39, por ₡18.271.140.
 4. Colocación de 80 toneladas de mezcla asfáltica en bacheo Marginal Firestone, de acuerdo con la factura 151, por ₡3.832.000,00.
 5. Colocación de 200 toneladas de mezcla asfáltica en bacheo Marginal Firestone y Puente Cachón, según la factura 150, ₡9.580.000,00.

A continuación, se muestra el detalle en el cuadro adjunto.

Cuadro N° 1

Detalle de las facturas pagadas y no contempladas en el Plan Anual de Mantenimiento vial.

Factura	Fecha	Proveedor	Detalle	Monto ¢
3931	28/07/2017	Asfaltos CBZ SA	80 toneladas de mezcla asfáltica colocadas en la calle al costado norte del Polideportivo.	₡3 431 200,00
4040	18/10/2017	Asfaltos CBZ SA	150 toneladas de mezcla asfáltica en boca de planta.	4 500 000,00
4112	16/11/2017	Asfaltos CBZ SA	150 toneladas de mezcla asfáltica en boca de planta.	4 500 000,00

Factura	Fecha	Proveedor	Detalle	Monto ¢
4175	19/12/2017	Asfaltos CBZ SA	5100,32 metros cuadrados de perfilado de, 1117,84 metros cúbicos de base 705,97 toneladas de mezcla asfáltica	¢60 405 859,00
4176	19/12/2017	Asfaltos CBZ SA	286,35 metros cúbicos de base 182,5 metros cúbicos de base granular	14 006 875,00
4211	20/02/2018	Asfaltos CBZ SA	781,23 toneladas bacheo con mezcla asfáltica	37 420 917,00
4257	04/04/2018	Asfaltos CBZ SA	46 toneladas de mezcla asfáltica	1 972 940,00
39	31/08/2018	Asfaltos CBZ SA	426 toneladas de mezcla asfáltica	18 271 140,00
150	29/11/2018	Asfaltos CBZ SA	200 toneladas de mezcla asfáltica	9 580 000,00
151	19/01/2018	Asfaltos CBZ SA	80 toneladas de mezcla asfáltica	3 832 000,00
			Total	¢157 920 931,00

Fuente: elaboración propia con información tomada de los planes anuales de mantenimiento 2017 y 2018, y los expedientes de la contratación 2016LN-000001-00026.

Con esta situación se incumple lo establecido en el Plan Anual de Mantenimiento y Mejoramiento Vial correspondiente a los periodos 2017 y 2018, que fueron aprobados en su momento por el Concejo Municipal y de los cuales no se obtuvo evidencia de la modificación de estos y la respectiva aprobación por parte de la Junta Vial y el mismo Concejo Municipal.

4.7 Plan anual de mantenimiento vial periodo 2018

El Plan Anual de Mantenimiento y Mejoramiento de la Red Vial Cantonal para el periodo 2018, fue aprobado por la Junta Vial en la Sesión Extraordinaria N° 01-2018 del 26 de abril del 2018, presentado al concejo Municipal en la Sesión Ordinaria N° 27-2018 del 03 de mayo de 2018, y aprobado en la Sesión Ordinaria N° 36-2018 del 12 de junio de 2018.

Es importante tener presente que este documento define las vías que van a ser intervenidas en el transcurso del año y al ser aprobado casi seis meses después de iniciado el año, práctica podría afectar la ejecución de las actividades establecidas en este.

A pesar de no observarse alguna normativa en la cual se indique en qué momento debe ser presentado para aprobación el plan anual de mantenimiento y mejoramiento vial, se debe citar el aparte VI "Funciones de las Juntas Viales" en su punto 1 "Proponer al Concejo toda inversión en caminos y calles cantonales, sean o no recursos de la Ley 8114, en el inciso c) "Como debe hacerse y que debe contener la propuesta de inversión de los recursos" que dice en sus puntos 1 y 2:

Para elaborar la propuesta de inversión es necesario considerar lo siguiente:

1. Debe solicitarse la colaboración de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal (UTGVM) para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Conservación Vial (artículo 14 inciso a) y r) del reglamento);
2. Con base en dichos planes se elaborará el presupuesto (art. 5 del reglamento y oficio circular N° D-1-2002-CO-DFOE de la Contraloría General de la República)

Por lo tanto, la lógica dicta que el plan anual de mantenimiento debería ser presentado para aprobación ante el Concejo, en los primeros meses de inicio del año para que las actividades consideradas en este pueden ser ejecutadas de forma oportuna.

A la situación anterior se le suma la periodicidad en que se llevan a cabo las sesiones de la Junta Vial Cantonal, que es una cada año.

Dando como resultado la dificultad para lograr los objetivos de ejecución del presupuesto anual en materia de mantenimiento vial realizado con fondos provenientes de la Ley 8114.

4.8 Recursos presupuestados de la Ley 8114

Para el periodo 2017, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte asignó recursos para la gestión vial de la Municipalidad de belén por €262.741.320,00, sin embargo, se determinó que en el PAO de ese año se presupuestó €200.000.000,00 en la meta correspondiente a “Calles y Caminos” CYC-09 de la Unidad de Obras en la partida 5.03.02.01.05.02.02 “Fondos 8114”, para la sustitución de puentes en vía nacional por medio de convenio denominado MOPT-BID y con recursos provenientes de la Ley 8114, como consta en el acta de la Sesión Extraordinaria N° 55-2016 artículo 1, en el cual acuerdan aprobar dicho presupuesto. Sin embargo, este monto fue improbadado por la Contraloría General de la República según el oficio DFOE-DL-1314 15958 del 06 de diciembre de 2016 por lo que se dio una aprobación parcial por el ente contralor basados en que la aplicación propuesta de los recursos no se ajustaba al destino específico establecido en el artículo 5 de la Ley 8114.

Además, dicha sustitución no se encontraba incluida en el Plan Quinquenal 2016-2021, y tampoco en el Plan de Mantenimiento y Mejoramiento de la Red Vial Cantonal 2017, por lo que no se obtuvo evidencia de que haya sido del conocimiento y aprobación de la Junta Vial Cantonal, ya que no consta en las actas de dicha junta, la modificación respectiva del plan y la presentación de esta ante el Concejo Municipal.

El reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la Red Vial Cantonal, emitido mediante el decreto 34624-MOPT del 17 de julio de 2008 en su capítulo II Inversión pública en la red vial cantonal, artículo 4 dice textualmente:

..." Destino de los recursos. El Concejo Municipal, con base en los criterios de asignación de prioridades propuestas por la Junta Vial Cantonal, destinará los recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, exclusivamente a la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación, una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)". (El resaltado no es del original)

En la modificación al citado reglamento anterior mediante el decreto 40138-MOPT del 12 de diciembre de 2016 mantiene lo establecido, pero en el artículo 6 que dice textualmente:

...El Concejo Municipal, con base en la propuesta de la Junta Vial, destinará los recursos provenientes de la Ley No. 8114 exclusivamente a la conservación vial, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación de la red vial cantonal.

Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construcción de obras nuevas de la red vial cantonal. (El resaltado no es del original)

Las municipalidades podrán financiar con los citados recursos, la operación de las dependencias técnicas que decidan establecer, encargadas de] desarrollo y de la asesoría para el ejercicio de competencias de gestión vial y su control. Las actividades para financiar pueden ser tanto gastos corrientes como de capital, necesarias para la gestión vial y que se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Además, continúa indicando sobre las responsabilidades ante el uso en un destino diferente de los recursos, lo siguiente:

Corresponderá a las municipalidades garantizar que los recursos de la Ley No. 8114 se destinen exclusivamente para los fines descritos en dicha ley, la Ley No. 9329 y sus reglamentos. La aplicación o el uso diferente de los recursos, generará las responsabilidades civiles, administrativas y penales que correspondan. (El resaltado no es del original).

Como lo dicta el reglamento, la aplicación o uso incorrecto de los recursos, generará las responsabilidades civiles, administrativas y penales correspondientes.

Sin embargo, en este caso provocó la aprobación parcial del Presupuesto Ordinario 2017, de la Municipalidad por parte de la Contraloría General de la República. Lo que generó que para el año 2017, los \$200.000.000,00 ingresaran de nuevo a la partida presupuestaria destinada a la Gestión Vial, vía modificación interna del 27 de marzo de 2017 y aprobada parcialmente por el Concejo Municipal el 25 de abril de 2017 en la Sesión ordinaria 24-2017.

Es importante indicar que este tipo de acciones atentan contra el desarrollo y bienestar de la red vial cantonal al tratar de encausar los recursos hacia otras necesidades, esto porque solo se estaban destinando €62.741.320,00 del monto asignado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte para la gestión vial de mantenimiento del cantón de Belén, además de estar incumpliendo con el marco legal establecido y las responsabilidades que ello pueda acarrear.

4.9 Pagos realizados a proveedores con recursos propios.

Al realizar la prueba de los pagos realizados con recursos provenientes de la Ley 8114, se determinó que algunas facturas han sido pagadas a los proveedores fondos propios de la Municipalidad los cuales posteriormente reintegrados por el Ministerio de Hacienda la institución como por ejemplo los mostrados en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Detalle de reintegros realizados por pagos con fondos propios.

Factura	Fecha factura	Proveedor	Fecha pago	Fecha reintegro	Monto €
741	12-09-2016	FATIMA	12-09-2016	20-12-2016	3.916.000,00
811	12-07-2016	TRABESA	21-07-2016	-	10.000.000,00
902	31-03-2017	TRABESA	07-04-2017	-	20.590.000,00
3915	11-07-2017	Construc. CBZ	21-07/2017	31-01-2019	9.000.000,00
4112	16-11-201	Construc. CBZ	24-11-2017	16-01-2017	4.500.000,00
					€48.006.000,00

Fuente: Elaboración propia con información extraída de los expedientes de las contrataciones correspondientes y el estado de cuenta de Caja Única.

Basados en la información anterior se establece lo siguiente:

- Las facturas número 811 y 902 del Proveedor TRABESA LTDA, fueron pagadas con recursos de la cuenta bancaria del Banco Nacional de Costa Rica mediante el cheque 41644 del 21 de julio de 2016 y transferencia número 6827 del 07 de abril de 2017 respectivamente, las cuales a la fecha de este estudio no se obtuvo evidencia de que hayan sido reintegradas por el Ministerio de Hacienda.
- Otro caso es el de las facturas del proveedor Asfaltos CBZ S.A., con las facturas número 3915 cancelada el 21 de julio de 2017 y 4112 cancelada el 23 de noviembre de 2017 con fondos de una cuenta institucional y fueron reintegradas el 16 de enero de 2018. Por lo tanto, la primera se reintegró seis meses después y la segunda dos meses después.

- Por último, la factura 741 del proveedor Constructora Fátima fue cancelada con recursos de una cuenta institucional, el 16 de setiembre de 2016 y se realiza su reintegro el 20 de diciembre de 2016, o sea tres meses después, por parte del Ministerio de Hacienda.

Es importante indicar que para el periodo 2016, la caja única cerró con un saldo de ₡67.847.466,28 y en el 2017, de ₡150.545.560,28 lo cual demuestra una debilidad en la gestión administrativa del Proceso de Gestión Vial.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo 40138 MOPT “Reglamento al inciso b del artículo 5 de la Ley N° 8114 Ley de Simplificación y Tributaria Tributarias en su artículo 7 párrafo segundo que dice:

(...) “Los recursos provenientes del impuesto único a los combustibles, previstos en la Ley No. 8114, se deberán manejar de conformidad con la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, por el mecanismo que establezca la Tesorería Nacional, con el fin de facilitar su manejo y para que proceda de forma oportuna con los desembolsos correspondientes, de conformidad con la programación financiera que le presenten las municipalidades”. (El resaltado no es del original)

Y por lo tanto lo establecido en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos que dice lo siguiente:

Artículo 10.-Medios de pago. Los entes y órganos del sector público definirán los medios de pago que podrán utilizarse en procura de la mayor conveniencia para las finanzas públicas. Atendiendo los principios de eficiencia y seguridad, podrán establecer que para determinados pagos se utilice un medio único e implementar los mecanismos y las condiciones para captar y recibir los recursos.

A la vez, los obligados tendrán el derecho de que el cajero general o el cajero auxiliar reciba el pago con la sola condición de que, en el comprobante utilizado, quede constancia de la información requerida para identificar tanto la causa de la obligación como al obligado.

Artículo 66.- Caja Única. Todos los ingresos que perciba el Gobierno, entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1° de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda.

Los recursos recaudados en virtud de leyes especiales que determinen su destino se depositarán en cuentas abiertas por la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica. Estos recursos financiarán total o parcialmente, según lo disponga la ley respectiva, el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto. La Tesorería Nacional girará los recursos a los órganos y entes, de conformidad con sus necesidades financieras según se establezca en la programación presupuestaria anual. (El resaltado no es del original)

Los recursos provenientes de la Ley de Simplificación Tributaria 8114 se deben mantener en una cuenta de Caja Única a cargo de la Tesorería Nacional del Estado para facilitar el control de esta, así como para agilizar los desembolsos correspondientes. Por lo que dichos pagos se deben realizar siempre por medio de transferencias desde la cuenta que la Municipalidad mantiene en el Ministerio de Hacienda.

Esta práctica debilita el control interno en el pago de las facturas por obras realizadas con recursos provenientes de la Ley 8114 por medio de la Caja Única del Estado, la cual es exclusiva para mantener y controlar los recursos girados a la Municipalidad de Belén por medio de la citada Ley 8114 para realizar los desembolsos a los proveedores de bienes y servicios relacionados con la gestión vial.

Además, al realizar los reintegros a las cuentas de donde se obtuvieron los recursos en el pago inicial, que en algunos casos se observó que es hasta de siete meses después, puede provocar que los recursos no sean empleados en otras necesidades en el quehacer municipal de forma oportuna debido a que depende de que sean reintegrados posteriormente por parte del Ministerio de Hacienda a través de la cuenta de Caja Única que la Municipalidad Mantiene para recibir los recursos correspondientes a la Ley 8114.

4.10 Procedimientos respecto a la Gestión Vial

Según la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 15 establece la necesidad de la existencia de políticas y procedimientos que garanticen el cumplimiento del Sistema de Control interno institucional, el cual se transcribe a continuación:

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.

Ley General de Control Interno (No. 8292) Gaceta oficial 169, 4/set./2002 6

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.

Sin embargo, se determinó en el proceso de Gestión Vial lo siguiente:

a) Procedimiento del proceso operativo de la Gestión Vial

En lo que respecta al proceso operativo no se observó un procedimiento que establezca la forma de llevar a cabo las acciones relacionadas con el proceso de Gestión Vial, en este proceso se ve involucrada la Junta Vial Cantonal y la Unidad de Obras encargada de gestionar y supervisar los trabajos realizados con fondos provenientes de la Ley 8114, sin embargo, este se encuentra en la etapa de borrador desde agosto de 2019 ya que según lo indicado por el Director del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano este se encuentra en una etapa de sistematización de acuerdo a indicaciones dadas por la Unidad de Recursos Humanos.

b) Procedimiento del proceso financiero de la Gestión Vial

A nivel financiero el proceso relacionado con la Gestión Vial debe realizarse de acuerdo con lo que se establece en las leyes o reglamentos que lo norman dicha actividad. Sin embargo no se obtuvo evidencia de un procedimiento formalmente establecido en el cual se detallen las acciones que deben ser ejecutadas por las unidades involucradas, entre las que se encuentran la Dirección del Área Administrativa Financiera y la Unidad de Tesorería, y la interacción de estas con los Ministerios de Obras Públicas y de Hacienda.

Para las actuaciones sobre este tema, los involucrados en el proceso, deben basarse en lo establecido en el Reglamento al inciso b) de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria 8114 y el Manual Para Juntas Viales Cantonales y demás normativa aplicable.

Al no tener los procedimientos establecidos, desde el Área Administrativa Financiera para realizar las acciones relacionadas con Gestión Vial, se debilita el sistema de control, ya que, al ejecutar los procesos basados en normativa, pero sin un lineamiento específico que establezca como se deben realizar estas, además lo

que no permite contar con un parámetro que permita la verificación del desarrollo correcto de las actividades financieras relacionadas con la Gestión Vial.

4.11 Riesgos asociados a la Gestión Vial

La Ley General de Control interno 8292, en su artículo 14 en lo de interés, establece:

“Artículo 14. —Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.

b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.

c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.

d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar”.

Partiendo de lo anterior se puede externar que la evaluación de los riesgos en cada uno de los procesos desarrollados por la Municipalidad de Belén es de suma importancia, con el fin de que se administren de manera constante, de forma tal que permita monitorearlos y así disminuir el impacto de estos, en caso de que se materialicen.

En ese orden de ideas, se tomó como referencia para el análisis de los riesgos asociados al desarrollo de la Gestión Vial en la Municipalidad de Belén, el realizado por la firma NAHORQUI Consultores, S.A. y plasmado en el informe “Etapa C – D 2015 de marzo de 2015”, sin embargo no se obtuvo evidencia de un análisis específico respecto al Proceso de Gestión Vial como tal, ya que el realizado fue a la Unidad de Obras, que aunque esta es la encargada a nivel técnico, no integra todo el proceso.

1.1. Proceso operativo

Respecto al análisis de factores de riesgos asociados específicamente al proceso de Gestión vial, estos se aplicaron para la Unidad de Obras como un todo, por lo que las acciones de mejora relacionadas con estas se fueron atendiendo conforme la firma consultora las trasladaba a la Dirección, sin que esta tuviera claridad de que se referían a riesgos o aspectos de mejora de control Interno.

Además de que se debe tener presente que la evaluación como se mencionó anteriormente se hace para la

Unidad de Obras como un todo y no sobre el proceso de Gestión Vial específicamente, de la cual se identificaron 10 riesgos de los cuales cuatro presentan nivel alto, cinco niveles medios y uno nivel bajo.

1.2 Proceso financiero

Con respecto a este proceso se debe hacer mención, al igual que en la Unidad de Obras, que para Tesorería se realiza una evaluación general de dicha Unidad, sin que se pudiera identificar específicamente sobre aquellos relacionados con el proceso que involucra la Gestión Vial Institucional.

Cabe mencionar que según el informe de la primera etapa de seguimiento emitido en el 2019 por la firma de consultores NAHORQUI S.A., la Dirección del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano no tenía acciones de mejora pendientes de atender del ciclo comprendido entre el 2013 al 2017, en lo que respecta a las acciones relacionadas con las actividades administrativas financieras existen acciones pendientes.

Sin embargo, tomando en cuenta que los riesgos no desaparecen que con el paso del tiempo estos pueden evolucionar, la institución debe mantenerse en un constante monitoreo y desarrollar las acciones de mejora necesarias.

V CONCLUSIONES

Del estudio realizado se concluye lo siguiente:

El proceso de Gestión Vial presenta debilidades de tipo administrativo, ya que el mismo no se visualiza como tal dentro de la estructura institucional ya que la misma se encuentra organizada a nivel funcional, por lo que las acciones que se enmarcan en este proceso se encuentran inmersas en dos Áreas la financiera y la operativa, que al final se diluyen entre diversas actividades.

Las acciones realizadas por la Junta Vial son muy limitadas, lo cual se evidencia por medio de las sesiones de trabajo efectuadas en durante cada periodo de estudio, ya que solo se dio una por año, lo cual no se ajustan a las funciones dadas por el marco legal respectivo, así como a la serie de debilidades de tipo administrativo y de control que inciden sobre su gestión.

El Proceso de Gestión Vial presentan debilidades de control tanto a nivel administrativo, operativo y financiero, además a nivel de la evaluación del riesgo no están claramente identificados para el proceso como tal, lo cual afecta el desempeño a nivel general dicho proceso.

VI RECOMENDACIONES:

A la Junta vial Cantonal:

1. La Junta Vial Cantonal debe sesionar una vez al mes como lo establece el Reglamento en su artículo 11 el Manual para Juntas Viales Cantonales en su aparte III Generalidades del funcionamiento y operación, punto cuatro Obligación de sesionar, su incumplimiento acarrearía la destitución. Lo anterior para que la Junta Vial cumpla con lo establecido en la normativa que la rige, y que además cumpla su función fiscalizadora en el uso adecuado de los recursos provenientes de la Ley 8114.
2. Debe establecer un cronograma de fechas para la realización de las sesiones de la Junta Vial Cantonal, de acuerdo con lo que establece el Manual Para Juntas Viales Cantonales, con el fin de que ya estas se encuentren calendarizadas y comunicadas a cada uno de sus miembros.
3. Los miembros de la Junta Vial Cantonal deben capacitarse en relación a las funciones que deben desempeñar, basada en el reglamento respectivo. Esto con el fin de orientar a las personas de nuevo ingreso a este cuerpo colegiado. De manera que cada uno tenga el conocimiento de cuál debe ser su proceder una vez que sean juramentados.
4. Debe procurar disponer y analizar el plan anual de mantenimiento y mejoramiento vial para que sea aprobado de forma oportuna por esta y posteriormente por el Concejo Municipal en el periodo en el que se llevarán a cabo las obras, esto con el fin de que estas se inicien a principio de cada año.
5. La secretaria de la Junta Vial Cantonal debe elaborar las actas de las sesiones correspondientes, en el libro debidamente autorizado por la Auditoría Interna Municipal, para que estos documentos guarden la validez de carácter legal que los ampara y así dar cumplimiento a lo establecido en el capítulo XII artículo 4 del "Manual para las Juntas Viales Cantonales". Para ello deberá solicitar a quien esté custodiando dichos documentos, para que estos le sean facilitados.
6. En adelante debe velar porque el Concejo Municipal realice la juramentación oportuna de los nuevos integrantes de la Junta Vial Cantonal, para dar cumplimiento a lo que establece el "Manual para las Juntas Viales Cantonales". Esto con el fin de que se vean afectadas legalmente sus acciones ante el incumplimiento del manual mencionado.
7. Velar por que el plan quinquenal de mantenimiento vial se realice en tiempo forma cuando se requiera, en el cual se contemplen las actividades a realizar durante el periodo que abarque el

mismo, de forma tal que se precise de la existencia permanente de un plan quinquenal y anual que permita atender las necesidades del cantón en esa materia.

8. Respetar lo establecido en la Ley de Simplificación Tributaria 8114, en relación con el destino de los recursos de la citada ley, para que estos sean adecuadamente registrados en la meta y partidas correspondientes, en la elaboración tanto del Plan Operativo Anual como del Presupuesto anual.
9. Debe observar lo establecido en los artículos 11 y 12 del Decreto 40138 del 12 de diciembre de 2016 denominado "Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley de Simplificación y eficiencia tributarias", con el fin de ejercer un proceso de control más riguroso sobre el desarrollo de la Gestión Vial en la Municipalidad de Belén.

Lo anterior recordando que según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 40138 MOPT denominado "Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley de simplificación y eficiencia tributaria" establece que la aplicación o uso diferente de los recursos, generará responsabilidades civiles, administrativas y penales.

A la Administración Municipal:

1. Definir mecanismos de control que permitan la identificación de las facturas correspondientes a pagos de trabajos de mantenimiento vial que estén relacionados con la Ley 8114, para que de esa forma los funcionarios de la unidad de tesorería puedan realizar el pago desde la cuenta respectiva con el fin de fortalecer el control interno y evitar el mantener recursos ociosos.
2. Velar porque se finalice la elaboración y aprobación de las políticas y procedimientos correspondientes a la Gestión Vial Municipal, en cumplimiento Para dar cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Control Interno. Con el fin de que los funcionarios involucrados en este proceso cuenten con lineamientos para desarrollar dicha actividad en base a los requerimientos de la administración y también que cuenten con un parámetro para poder determinar la adecuada realización de las responsabilidades que se les ha asignado.
3. En adelante velar porque se dé un estricto cumplimiento del Plan Anual de Mantenimiento y Mejoramiento de la Red Vial Cantonal, por parte de la Unidad de obras que es la encargada de ejecutar las labores con recursos provenientes de la Ley 8114.
4. Se debe realizar una evaluación de riesgos específicamente para el Proceso de Gestión Vial.
5. Se debe realizar conciliaciones mensualmente de la Caja Única del Estado con los recursos presupuestarios a nivel institucional.

6. Implementar controles de tipo administrativo, financieros y operativos para el proceso Gestión Vial como un todo, participando cada una de las Unidades que participan en el de manera directa o indirecta.
7. Presentar por parte de la parte técnica a la Junta Vial y al Concejo Municipal cualquier modificación que afecte el Plan Anual Vial para la debida aprobación. Lo anterior, para que, en la ejecución de los recursos, estos se destinen a la realización de las obras que se establecieron en el POA y Presupuesto respectivos, para tal fin.
8. Respetar lo establecido en la Ley de Simplificación Tributaria 8114, en relación con el destino de los recursos de la citada ley, para que estos sean adecuadamente registrados en la meta y partidas correspondientes, en la elaboración tanto del Plan Operativo Anual como del Presupuesto anual.

Lo anterior, en observancia con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 40138 MOPT denominado "Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley de simplificación y eficiencia tributaria" establece que la aplicación o uso diferente de los recursos, generará responsabilidades civiles, administrativas y penales.

Al Concejo Municipal:

1. Reglamentar los aspectos del funcionamiento de la Junta Vial Cantonal de acuerdo como lo establece el artículo 10 del Decreto Ejecutivo 40138 MOPT denominado Reglamento al Inciso b) del artículo 5 a la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias.
2. Respetar lo establecido en la Ley de Simplificación Tributaria 8114, en relación con el destino de los recursos de la citada ley, para que estos sean adecuadamente registrados en la meta y partidas correspondientes, en la elaboración tanto del Plan Operativo Anual como del Presupuesto anual.

Lo anterior recordando que según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 40138 MOPT denominado "Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley de simplificación y eficiencia tributaria" establece que la aplicación o uso diferente de los recursos, generará responsabilidades civiles, administrativas y penales.

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,

MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

CC.:
Dirección del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano
Unidad de Obras
Archivo