

AI/MBA-INF-03-2021  
Octubre, 2021

**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**

**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA INTERNA**

**INFORME SOBRE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL  
ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY PARA APOYAR AL  
CONTRIBUYENTE LOCAL Y REFORZAR LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS  
MUNICIPALIDADES ANTE LA EMERGENCIA NACIONAL POR LA PANDEMIA DE  
COVID-19, LEY n.º 9848  
-PERIODO 2020-**



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

---

**TABLA DE CONTENIDOS**

<b>1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
Origen del estudio.....	1
Objetivo general.....	2
Alcance de la auditoría .....	2
Metodología aplicada.....	3
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría y traslado del informe .....	3
Generalidades .....	4
<b>2 RESULTADOS.....</b>	<b>9</b>
Debilidades en el proceso institucional de implementación de normativa legal .....	9
La ejecución de las disposiciones para reforzar la gestión financiera de la Municipalidad -artículos 1 al 11 de la Ley n.º 9848- presenta algunas limitaciones .....	13
La realización de las acciones para apoyar al contribuyente en el pago de tributos municipales -artículos 12 al 19- no se ajustó plenamente a lo establecido en la Ley n.º 9848 .....	24
Programa extraordinario de fiscalización CGR (artículo 20, Ley n.º 9848) .....	36
<b>3 CONCLUSIONES.....</b>	<b>39</b>
<b>4 RECOMENDACIONES .....</b>	<b>42</b>
Al Concejo Municipal .....	42
Al MSc. José Rojas Méndez, Alcalde Municipal, o al funcionario que en su lugar ocupe ese cargo .....	42
<b>5 CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>45</b>

---

En el diario Oficial la Gaceta, del día viernes 08 de julio del 2005, por medio de Decreto n.º 32454- C, Artículo 1º, indica: ***Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica.***

**“MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES, TRABAJANDO POR EL CANTÓN QUE TODOS QUEREMOS”**



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

### RESUMEN EJECUTIVO

#### ¿Cuál fue el objetivo del estudio?

La auditoría de carácter especial tiene como objetivo evaluar las políticas y procedimientos de control establecidos por la Municipalidad de Buenos Aires, en relación con los procesos para la implementación de la *Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19*, n.º 9848. Asimismo, el estudio procura generar insumos para atender los requerimientos previstos para la Auditoría Interna en el artículo 20 de la Ley n.º 9848 (Programa extraordinario de fiscalización e Informe anual al Concejo Municipal).

#### ¿Por qué es importante el tema estudiado?

Las municipalidades son instituciones públicas y su actuación debe ser conforme con el ordenamiento jurídico en aplicación del principio de legalidad, por lo que requieren de un proceso de implementación de la normativa legal para garantizar razonablemente su atención dentro de las condiciones particulares de la Municipalidad.

En el caso particular de la Ley n.º 9848, su emisión se da dentro del marco de la pandemia por el COVID-19, y corresponde a una de las principales acciones de respuesta a su impacto económico en las municipalidades y en los contribuyentes del cantón. La misma aplicación de las medidas a favor de los contribuyentes, incluidas en la ley citada, conllevaba ajustes en la gestión presupuestaria y una afectación de la recaudación de los ingresos municipales por la aplicación de moratoria en el pago de tributos y la disminución de los arrendamientos de locales, entre otras cosas; por consiguiente, su implementación resultaba un reto para la Administración municipal desde el punto de vista legal, administrativo, tributario y presupuestario.

#### ¿Qué aspectos relevantes se determinaron?

La presente auditoría permitió determinar que el proceso institucional de implementación de normativa legal presenta debilidades que no permiten garantizar razonablemente que la aplicación de la nueva legislación se realice de acuerdo con el bloque de legalidad aplicable y las sanas prácticas de gestión administrativa. Esas debilidades se refieren, entre otras, a la ausencia de: normativa interna para regular el proceso de implementación, la designación de una unidad o persona para su coordinación, de planes de acción -con el detalle de actividades, responsables y plazos-, de un sistema o módulo específico para el registro de la normativa legal y de mecanismos de seguimiento del proceso de implementación y la evaluación de los resultados.

---

En el diario Oficial la Gaceta, del día viernes 08 de julio del 2005, por medio de Decreto n.º 32454- C, Artículo 1º, indica: ***Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica.***

**“MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES, TRABAJANDO POR EL CANTÓN QUE TODOS QUEREMOS”**



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, tampoco han establecido el proceso de valoración del riesgo institucional, para así apoyar los procesos internos como el de implementación de normativa legal, ni se han realizado las acciones suficientes para el cumplimiento de los planes de acción derivados de la autoevaluación de control interno. En estas condiciones, la gestión institucional – cumplimiento de metas físicas y financieras- resulta limitada ya que no está en capacidad de enfrentar riesgos relevantes internos y externos, y se incumple lo establecido en la normativa aplicable.

La Administración municipal hizo una referencia general al proceso seguido para la aplicación de la Ley n.º 9848, además, se indicó la emisión del *Plan para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades* (aprobado en sesión Ordinaria 06-2020 del Concejo Municipal); sin embargo, en lo correspondiente a planes de acción para la implementación –tanto para el periodo 2020 como para el 2021- normativa, políticas, directrices, manuales o procedimientos existentes para la implementación de normativa legal, no hizo indicación expresa de su existencia.

Además, la Ley n.º 9848 fue aplicada sin contar con estudios jurídicos, financieros, tributarios o de otra índole, y no se evaluaron los resultados físicos y financieros obtenidos en el periodo 2020, entre otras omisiones, con lo cual se debilitó el respaldo de la toma de decisiones por parte de diferentes niveles de la organización. Al respecto, tampoco se derivaron acciones por parte de la Administración municipal en respuesta a los resultados y recomendaciones contenidos en los informes emitidos por la Contraloría General de la República sobre esta temática.

### **¿Qué se propone para fortalecer la gestión presupuestaria municipal?**

Se emiten recomendaciones a la Alcaldía y al Concejo Municipal para que, conforme al marco de competencias con que cuentan, tomen las acciones y se emitan acuerdos para subsanar las deficiencias detectadas en el estudio efectuado y se informe a la Auditoría Interna sobre las acciones puntuales emprendidas para el cumplimiento de dichas recomendaciones.



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**

**AUDITORÍA INTERNA**

**INFORME SOBRE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL  
ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY PARA APOYAR AL  
CONTRIBUYENTE LOCAL Y REFORZAR LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS  
MUNICIPALIDADES ANTE LA EMERGENCIA NACIONAL POR LA PANDEMIA  
DE COVID-19, LEY n.º 9848  
-PERIODO 2020-**

**1 INTRODUCCIÓN**

**Origen del estudio**

- 1.1 Las municipalidades son instituciones públicas y su actuación debe ser conforme con el ordenamiento jurídico en aplicación del principio de legalidad, por lo que requieren de un proceso de implementación de normativa legal para garantizar razonablemente su atención dentro de las condiciones particulares de la Municipalidad.

En el caso particular de la Ley n.º 9848, su emisión se da dentro del marco de la pandemia por el COVID-19, y corresponde a una de las principales acciones de respuesta a su impacto económico en las municipalidades y en los contribuyentes del cantón. La misma aplicación de las medidas a favor de las contribuyentes incluidas en la ley citada conllevaba ajustes en la gestión presupuestaria y una afectación de la recaudación de los ingresos municipales por la aplicación de moratoria en el pago de tributos y la disminución de los arrendamientos de locales, entre otras cosas; por consiguiente, su implementación resultaba un reto para la Administración municipal desde el punto de vista legal, administrativo, tributario y presupuestario.

- 1.2 La auditoría se realiza de conformidad con las competencias conferidas a la Auditoría Interna en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292. Asimismo, busca contar con insumos para atender los requerimientos previstos para esta unidad en el artículo 20 de la Ley n.º 9848:

*“ARTÍCULO 20- Programa extraordinario de fiscalización. La Contraloría General de la República y las auditorías internas de las municipalidades*

En el diario Oficial la Gaceta, del día viernes 08 de julio del 2005, por medio de Decreto n.º 32454- C, Artículo 1º, indica: **Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica.**

**“MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES, TRABAJANDO POR EL CANTÓN QUE TODOS QUEREMOS”**



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

*deberán elaborar y ejecutar, conjuntamente, un programa extraordinario de fiscalización del presupuesto de los años 2020 y 2021, así como sus liquidaciones presupuestarias, a fin de verificar el cumplimiento efectivo de lo establecido y autorizado en la presente ley.*

*Las auditorías internas de las municipalidades deberán presentar anualmente, para los períodos 2020, 2021 y 2022, un informe ante el concejo municipal respectivo, para dar cuenta del programa extraordinario de fiscalización, así como de los procesos de gestión, atención de la emergencia, procesos de contratación, el nivel de ejecución presupuestaria y los resultados obtenidos, de conformidad con los términos de la presente ley.”.*

- 1.3 El presente informe forma parte de la auditoría de carácter especial programada como parte del proceso de planificación de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Buenos Aires, por lo que está considerado en su Plan de Trabajo Anual para el año 2020.

### Objetivo general

- 1.4 Evaluar las políticas y procedimientos de control establecidos por la Municipalidad de Buenos Aires, en relación con los procesos para la implementación de la *Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19, n.º 9848.*

### Alcance de la auditoría

- 1.5 Este estudio constituye un estudio de carácter especial; es decir, una auditoría de regularidad con enfoque de cumplimiento para verificar que las actividades de los sujetos fiscalizados se ejecuten de conformidad con las leyes, los reglamentos u otras normativas que las regulan, tales como resoluciones, políticas, lineamientos, directrices, códigos, buenas prácticas u otros criterios considerados apropiados por el auditor.
- 1.6 El estudio comprendió los procesos y actividades realizadas por la Administración municipal dirigidas a la implementación de la *Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19, n.º 9848*, en lo que corresponde al periodo 2020, ampliándose el plazo cuando se consideró pertinente.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

### Metodología aplicada

- 1.7 Para la ejecución de esta auditoría se utilizaron las técnicas y los procedimientos estipulados en la normativa vigente, en especial, se observaron las disposiciones contenidas en las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP)*<sup>1</sup>, emitidas por la Contraloría General de la República mediante la Resolución R-DC-064-2014, del 11 de agosto de 2014.
- 1.8 Asimismo, se recabó información y documentación atinente, mediante entrevistas y requerimientos dirigidos a los funcionarios de la Municipalidad de Buenos Aires relacionados con la implementación de la Ley n.º 9848, y con la revisión de informes de fiscalización sobre la materia emitidos por la Contraloría General de la República y la consulta de datos en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de ese Órgano Contralor.

### Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría y traslado del informe

- 1.9 De conformidad con el artículo 35 *Materias sujetas a informes de auditoría*, de la Ley General de Control Interno, la Norma 205 *Comunicación de resultados*, inciso 08 de las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público* y el artículo 35 *Comunicación verbal de los resultados*, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Buenos Aires, la comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones del presente informe, se efectuó el 28 de setiembre de 2021, mediante reunión virtual, actividad a la que se convocó mediante los oficios AI/MBA/180-2021<sup>2</sup> y AI/MBA/181-2021 dirigidos al Alcalde Municipal y Concejo Municipal, respectivamente.
- 1.10 En la reunión estuvieron presentes las siguientes personas:

Nombre	Cargo
MSc. José Rojas Méndez	Alcalde Municipal
Licda. Jeannette Chaves Ortiz	Encargada de Presupuesto
Sra. María Eugenia Beita Arroyo	En representación de la Administradora Tributaria
Sr. Froilán Castro Valverde	Regidor
Lic. David Badilla Rodríguez	Regidor

<sup>1</sup> Publicadas en La Gaceta n.º 184 del 25 de setiembre de 2014.

<sup>2</sup> A solicitud verbal del señor Alcalde Municipal se reprograma la conferencia final de resultados, para tales efectos se emite el oficio AI/MBA/182-2021.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

Nombre	Cargo
Sr. Julián Lizano Quirós	Regidor
Licda. Mardeluz Mena León	Auditora Interna
Licda. Beatriz Badilla Marín	Asistente de Auditoría
Lic. Aldemar Gerardo Argüello Segura	Asesor Externo

1.11 El borrador del presente informe se remitió el 28 de setiembre de 2021 al Alcalde Municipal, mediante el oficio AI/MBA/186-2021 con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a esta Auditoría Interna, las observaciones que considerara pertinentes, sin embargo, transcurrido dicho plazo no se recibieron observaciones al informe borrador.

### Generalidades

1.12 El Proyecto de Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19 (Expediente N.º 21.922), plantea como justificación de la normativa propuesta que “Tras el estado de emergencia nacional, declarado por parte del Poder Ejecutivo, según decreto N° 42227-MP-S con fecha 16 de marzo del año producto de la pandemia de COVID-19 y la incertidumbre que genera en la población costarricense los efectos que se están presentando en diversos sectores económicos y los que podrían surgir a futuro, se requiere urgentemente tomar medidas desde los Gobiernos Locales, al ser estos las instituciones gubernamentales de mayor cercanía con la población, y por la cual, se pueden generar acciones que contribuyan desde varios ámbitos para contrarrestar este efecto que pueda generar la pandemia en la economía costarricense.”.

1.13 En ese sentido, para la emisión de la Ley n.º 9848, así como de la Ley n.º 9843<sup>3</sup>, se consideraron los retos que presentaba el sector municipal relacionados con la continuidad de los servicios ante un decrecimiento en los ingresos, así como el uso eficiente de los recursos disponibles en un contexto de emergencia, sumado a la necesidad de brindar apoyo a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, según lo indica la Contraloría General de la República en su *Informe de seguimiento de la gestión pública sobre la implementación de la Ley*

<sup>3</sup> Esta Ley autoriza la distribución por partes iguales de ₡1.500.000.000,00 (mil quinientos millones de colones) que JUDESUR transferirá a razón de ₡300.000.000,00 (trescientos millones de colones) a las municipalidades de Corredores, Osa, Golfito, Buenos Aires y Coto Brus, para financiar gastos corrientes, producto de la disminución de ingresos que se tenga a consecuencia de la pandemia del Covid-19, de manera que pueda mantener la prestación continua de los servicios municipales, así como la atención específica a la población afectada por la emergencia.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

N.º 9848 “Ley para apoyar al Contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, antes la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19” y Ley N.º 9843 “Fortalecimiento del Depósito Libre Comercial de Golfito” (n.º DFOE-DL-SGP-00002-2021).

1.14 La Contraloría General de la República estima que “... esta ley habilita a las municipalidades para realizar ajustes en sus presupuestos a fin de dotar a las administraciones de herramientas que permitan la sostenibilidad financiera de la Municipalidad en su gestión administrativa, así como garantizar la continuidad de los servicios de; (sic) la gestión integral de residuos, el suministro de agua, el funcionamiento del cementerio y la seguridad según corresponda. Por otra parte, dispone de facilidades que la municipalidad puede otorgar a los contribuyentes en el pago de los impuestos, alquileres y tasas.”<sup>4</sup>.

1.15 El contenido de la Ley n.º 9848 se divide en tres partes, a saber:

- a) El Capítulo I, referido a disposiciones para reforzar la gestión financiera de las municipalidades, y que corresponde del artículo 1 al 11.
- b) El Capítulo II, sobre las acciones municipales para apoyar al contribuyente en el pago de tributos municipales –del artículo 12 al 19.
- c) El artículo 20, que regula el Programa extraordinario de fiscalización a cargo de la Contraloría General de la República y las auditorías internas de las municipalidades.

---

<sup>4</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento de la gestión pública sobre la implementación de la Ley N.º 9848 “Ley para apoyar al Contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19” y Ley N.º 9843 “Fortalecimiento del Depósito Libre Comercial de Golfito” n.º DFOE-DL-SGP-00004-2020.* Emitido el 24 de setiembre de 2020. Página 4.



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

**Ley n.º 9848  
Contenido general**

CAPÍTULO I DISPOSICIONES PARA REFORZAR LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES		CAPÍTULO II ACCIONES MUNICIPALES PARA APOYAR AL CONTRIBUYENTE EN EL PAGO DE TRIBUTOS MUNICIPALES	
<b>ARTÍCULO 1</b> TRANSFERENCIA OPORTUNA DE RECURSOS LEY No. 8114	<b>ARTÍCULO 7</b> AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR EL SUPERÁVIT	<b>ARTÍCULO 12</b> MORATORIA POR CONCEPTO DE PATENTES O LICENCIAS	<b>ARTÍCULO 16</b> ARREGLOS DE PAGO
<b>ARTÍCULOS 2 Y 3</b> DISMINUCIÓN DE APORTES A LA JUNTA REGISTRO NACIONAL Y O.N.T.	<b>ARTÍCULO 8</b> AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR SALDOS POR TASAS, PRECIOS Y TARIFAS	<b>ARTÍCULOS 13</b> MORATORIA POR TASAS, PRECIOS Y SERVICIOS	<b>ARTÍCULO 17</b> AMPLIACIÓN DE PLAZOS
<b>ARTÍCULO 4</b> AUMENTO DEL LÍMITE DE GASTOS ADM. FINANCIADOS CON EL I.B.I.	<b>ARTÍCULO 9</b> AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR TRANSFERENCIAS GOB. CENTRAL	<b>ARTÍCULO 14</b> REDUCCIÓN DE TARIFAS DE ARRENDAMIENTO	<b>ARTÍCULO 18</b> DIVULGACIÓN
<b>ARTÍCULO 5</b> AUMENTO DEL LÍMITE DE GASTOS GENERALES DE ADMINISTRACIÓN	<b>ARTÍCULO 10</b> REGISTRO DE COMPRAS EN EL SICOP	<b>ARTÍCULO 15</b> PLAN DE MORATORIA Y REDUCCIÓN DE TARIFA	<b>ARTÍCULO 19</b> SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LICENCIAS
<b>ARTÍCULO 6</b> AUTORIZACIÓN PARA READECUACIÓN DE DEUDAS	<b>ARTÍCULO 11</b> EXCLUSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL	<b>ARTÍCULO 20</b> PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE FISCALIZACIÓN CGR/AUDITORÍAS INTERNAS	

Fuente: Elaboración propia.

- 1.16 La referida normativa legal puede considerarse parte de una política pública, entendida esta como "... aquellas decisiones o acciones, intencionalmente coherentes y tomadas por diferentes actores –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, con el fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo."<sup>5</sup>.
- 1.17 Al respecto, Olivarría Gambi precisa que "Diversos autores ofrecen definiciones sobre lo que es una política pública. Un grupo de definiciones pone el acento en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no estado de cosas vigentes. Por ejemplo, Kraft y Furlong (2004) señalan que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales.../Jenkins (1978), en cambio, centra su atención en la decisión misma que hace surgir una política pública. Para él, una política pública hace referencia a un

<sup>5</sup> Rivera O., Tracy P. "Análisis del proceso de implementación de la Ley No 9095...". Tesis de grado, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 2019. pág. 29-30.

conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores. En otras palabras, raramente un gobierno aborda un problema con una sola decisión. La mayoría de las políticas públicas involucran una serie de decisiones, algunas de las cuales pueden ser inadvertidas antes que deliberadas, pero, acumulativamente, todas estas decisiones constituyen una política pública.”<sup>6</sup>. Este autor esboza su propia definición de política pública en los siguientes términos “Así, es posible ensayar una definición de política pública como una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico – racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses.”<sup>7</sup>.

- 1.18 La implementación corresponde a una de las fases del ciclo de la política pública, en la cual Subirats et al<sup>8</sup> indica que “... los agentes administrativos a cargo adaptan el programa de la política y aplican las soluciones previamente seleccionadas a las situaciones concretas a las que debería enfrentarse. “. Este ciclo es representado por Rivera O.<sup>9</sup> de la siguiente manera:

Figura 3. Ciclo de una política pública.



Fuente: Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 44.  
Elaboración: propia.

<sup>6</sup> Olivarría Gambi, Mauricio. *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documentos de trabajo N° 11, Diciembre – 2007. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.P. 16.

<sup>7</sup> Ibid, p. 23.

<sup>8</sup> Citado por Rivera O., Tracy P. op cit, p. 32.

<sup>9</sup> Rivera O., Tracy P., op. cit., p. 31.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

1.19 En el proceso de implementación de una política pública se identifican diferentes personas físicas, jurídicas o grupos sociales (actores), cuya participación depende de diferentes factores, como su capacidad jurídica, económica y su visión estratégica. En el caso de la implementación de la Ley n.º 9848 se reconocen los siguientes actores:

- a) Municipalidad: Alcaldía, Asesoría legal, Administración Tributaria, Tesorería, Departamento de Presupuesto, Auditoría interna, entre otros.
- b) Ministerio de Hacienda: Tesorería Nacional, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (SICOP).
- c) Contribuyentes de impuestos, tasas y precios municipales.
- d) Contraloría General de la República (aprobación presupuestaria externa y programa extraordinario de fiscalización).
- e) RACSA (SICOP).

1.20 Sin perjuicio de la intervención de otros actores, el rol de la Municipalidad resulta estratégico debido al alcance de las actuaciones que el legislador le ha asignado en el texto normativo. Así, en el desarrollo de su actividad la Municipalidad requiere de un proceso planificado de implementación de la Ley n.º 9848, a efectos de que su actuación se mantenga dentro del marco de legalidad y se proteja el patrimonio municipal.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

## 2 RESULTADOS

### Debilidades en el proceso institucional de implementación de normativa legal

- 2.1 Las municipalidades deben contar con sistemas de control interno, para efectos de proteger y conservar el patrimonio contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como para exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y para cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico (artículo 8 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292 –en adelante LGCI-).
- 2.2 El sistema de control interno debe ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones institucionales (artículo 7 de la LGCI). El establecer, mantener, perfeccionar y evaluar este sistema es responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados (numeral 1.4 de las *Normas de control interno para el sector público* –en adelante NCISP-), sin perjuicio de las acciones para garantizar su efectivo funcionamiento que le corresponden a la Administración activa (artículo 10 de la LGCI), asimismo, les corresponde cumplir el deber de velar por el adecuado desarrollo de la actividad de la Municipalidad a su cargo (inciso a del artículo 12 de la LGCI).
- 2.3 La persona titular de la Alcaldía tiene, entre otras atribuciones y obligaciones, la de ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general (artículo 17 del Código Municipal).
- 2.4 Pese a las responsabilidades indicadas, el proceso institucional de implementación de normativa legal presenta debilidades que no permiten garantizar razonablemente que la aplicación de nueva legislación se realizó de acuerdo con el bloque de legalidad aplicable y las sanas prácticas de gestión administrativa. Esas debilidades se refieren, entre otras, a la ausencia de: normativa interna para regular el proceso de implementación, la designación de una unidad o persona para su coordinación, de planes de acción -con el detalle de actividades, responsables y plazos-, de un sistema o módulo específico para el registro de la normativa legal y de mecanismos de seguimiento del proceso de implementación y la evaluación de los resultados.
- 2.5 El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, no han establecido el proceso de valoración del riesgo institucional, ni se han realizado las acciones suficientes para el cumplimiento de los planes de acción derivados de la



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

autoevaluación de control interno, lo que limita el apoyo a los procesos internos como el de implementación de normativa legal. La Administración actualmente está realizando acciones para contar con un sistema de valoración de riesgos, mediante la contratación de una consultoría externa. En estas condiciones, la gestión institucional –cumplimiento de metas físicas y financieras- resulta limitada ya que no está en capacidad de enfrentar riesgos relevantes internos y externos, y se incumple lo establecido en los artículos 14 y 18 de la Ley General de Control Interno y el numeral 3.1 de las Normas de control interno para el sector público.

- 2.6 La Administración municipal hizo una referencia general al proceso seguido para la aplicación de la Ley n.º 9848, además, se indicó la emisión del *Plan para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades* (aprobado en sesión Ordinaria 06-2020 del Concejo Municipal), la ampliación a las medidas para apoyar al contribuyente (acuerdo de la Sesión Ordinaria 36-2021 del Concejo Municipal) y la implementación de "... políticas y directrices respecto al tratamiento de cobros, arreglos de pago, moratoria de patentes, deducción de tarifas de arrendamiento, así como la ampliación del plazo en los arreglos de pago...".
- 2.7 Sin embargo, en lo correspondiente a planes de acción para la implementación – tanto para el periodo 2020 como para el 2021-, normativa, políticas, directrices, manuales o procedimientos existentes para la implementación de normativa legal, no hizo indicación expresa de su existencia, omisiones confirmadas por el Asesor Jurídico Municipal y las encargadas de los departamentos de Presupuesto y Administración Tributaria, y que no están acorde con los requerimientos de las *Normas de control interno para el sector público* (numerales 4.1, 4.3 y 4.5).
- 2.8 En particular, se determinó que no se designó una unidad o persona para dirigir o coordinar la implementación de la Ley n.º 9848, al realizarse mediante una "comisión" de funcionarios de diferentes unidades (asesoría legal, Contabilidad, Auditoría, Presupuesto, Administración Tributaria). El omitir asignar las responsabilidades de manera formal y detallada es disconforme con los numerales 2.5.1 y 4.5.1 de las *Normas de Control Interno para el Sector Público*, y evidencia que la Alcaldía, como autoridad superior administrativa, ha omitido requerir a la Asesoría Legal Municipal para que elabore un procedimiento de implementación de normativa legal que incluya la designación de la unidad responsable de coordinar el proceso, por lo que puede dificultar el establecer eventuales responsabilidades por omisiones y errores en la implementación de la Ley n.º 9848.
- 2.9 La Contraloría General de la República por su parte remitió tres informes a la Municipalidad de Buenos Aires relacionados con la implementación de las leyes



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

Nos. 9848 y 9843 (DFOE-DL-SGP-00004-2020, DFOE-DL-SGP-00005-2020 y DFOE-DL-SGP-00002-2021), respecto de los cuales la Administración municipal no hizo indicación de acciones derivadas de los resultados y recomendaciones contenidos en ellos, incluso se desconocía su contenido en varios departamentos relacionados como los de Presupuesto y Administración Tributaria. Esta situación no se ajusta a lo previsto en el numeral 5.7 de las Normas de control interno para el sector público, el cual exige al jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, *el establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, según los asuntos que se encuentran y son necesarios en su esfera de acción.*

- 2.10 En cuanto a las actividades de control (políticas, procedimientos y mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del Sistema de Control Interno y el logro de los objetivos institucionales), en el caso particular de la Ley n.º 9848, se indicó por la Administración que se establecieron con la implementación del plan, a saber, los requisitos para optar por cada uno de los beneficios, definiéndose los plazos, de igual manera se establecieron los siguientes documentos de control: Convenio de Moratoria, Declaración Jurada de Ingresos, para el trámite de solicitud de moratoria de patentes municipales, Declaración Jurada de Ingresos, para tramitar la disminución de arrendamiento en el mercado municipal, así como el documento para suscribir el convenio de arreglo de pago.
- 2.11 Los citados documentos de control constan en el acuerdo tomado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 06-2020, celebrada el día 08 de junio del 2020, salvo el referente a la declaración jurada de ingresos para tramitar la disminución del arrendamiento de locales en el mercado municipal, lo cual constituye una omisión en la formalización de los documentos de respaldo para aprobar la gestión de los arrendatarios, y no es conforme con la exigencia de que la ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales (numeral 2.5.2 de las *Normas de control interno para el sector público*).
- 2.12 En relación con el procedimiento de formulación de documentos presupuestarios (Presupuestos iniciales, Presupuestos extraordinarios y Modificaciones presupuestarias) y su ajuste de acuerdo con lo establecido en la Ley n.º 9848, se determinó que el Departamento de Presupuesto realiza dicha elaboración con base



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

en un documento que no se ha emitido formalmente, y que no fue ajustado acorde con la nueva normativa –Ley n.º 9848-, a pesar de que en ella se modificaron los destinos específicos financiados con el Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y las tasas, el uso del superávit libre y específico y de saldos de servicios municipales y la aplicación de la “regla fiscal”, entre otros cambios de relevancia. A lo anterior se une el hecho de que no se han ejecutado acciones suficientes para identificar la normativa presupuestaria interna que requiere ser actualizada, como parte del cumplimiento del Plan de acciones propuesto como respuesta a la autoevaluación de control interno de esa unidad, ni se cuenta con un manual de procedimientos administrativos, según fue confirmado por el Departamento de Presupuesto.

- 2.13 La omisión de emitir formalmente un procedimiento de formulación de documentos presupuestarios deja de lado lo establecido en el artículo 123 del Código Municipal, los numerales 3.3, 3.4, 4.1.3 h) y 4.2.4 de las *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público*, y 4.6 de las *Normas de control interno para el sector público*. Además, en vista de las limitaciones indicadas, existe la probabilidad de que no se aplique la normativa vigente en la formulación de documentos presupuestarios, y eventualmente se presenten improbaciones por parte de la Contraloría General de la República por incumplimiento del bloque de legalidad.
- 2.14 La Alcaldía no aportó documentación que acredite la elaboración de estudios jurídicos, financieros, tributarios o de otra índole, en relación con la aplicación en la Municipalidad de Buenos Aires de la Ley n.º 9848 en general, así como de cada artículo de esa normativa, ni de la evaluación de los resultados físicos y financieros obtenidos con la implementación de la Ley referida. Lo indicado refleja que la Administración municipal no cuenta con instrumentos para identificar los requerimientos de estudios para apoyar la implementación de nueva normativa legal, ni ha realizado las gestiones suficientes para incorporar dentro de su gestión y normativa interna la utilización de herramientas tales como la evaluación de resultados físicos y financieros, con lo que se aparta de lo dispuesto en los numerales 4.5 y 4.6 de las *Normas de control interno para el sector público*.

Por consiguiente, las decisiones tomadas en diferentes niveles de la Municipalidad relativas a la implementación de esta ley no contaron con el respaldo suficiente y se incrementó el riesgo de errores, omisiones e incumplimientos del bloque de legalidad, incluso comprometerse la sostenibilidad financiera de la Municipalidad.

- 2.15 La Municipalidad de Buenos Aires no cuenta con un sistema o módulo específico interno para el registro de la nueva normativa legal emitida, ni para el seguimiento del proceso de su implementación, situación que fue confirmada por las



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

encargadas de los departamentos de Presupuesto y Administración Tributaria, así como por el Asesor Jurídico Municipal. De tal manera que la Asesoría Legal Municipal ha omitido dentro de su gestión el contar con la información sobre la normativa legal y su implementación, con lo cual se limitan las condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz y eficiente, la información de la nueva normativa legal aplicable a la Municipalidad, según lo prescriben el artículo 16 de la Ley General de Control Interno y las *Normas de control interno para el sector público* (numeral 5.1).

- 2.16 En términos generales se evidencia, con las omisiones antes detalladas, que el proceso de implementación de la Ley en cuestión no contó con las condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecutaran las actividades de análisis, elaboración de propuestas, aplicación de medidas y evaluación de resultados, ni con una garantía razonable de apego al bloque de legalidad. Entre las posibles causas está el limitado compromiso de los niveles superiores—contrario a lo previsto en el numeral 2.1 de las NCISP—, ya que no han requerido acciones de parte de los titulares subordinados respecto a la emisión de normativa interna para regular la implementación de normativa legal, ni para aprovechar los resultados y recomendaciones de informes emitidos por la Contraloría General de la República, entre otras cosas.
- 2.17 La implementación de normativa legal sin contar con una guía o marco de referencia ni los controles correspondientes, aparte de no atender las regulaciones aplicables (artículo 15 de la LGCI y numerales 4.1 y 4.3 de las NCISP), incrementa el riesgo de errores, omisiones e incumplimientos del bloque de legalidad, así como eventuales reclamos económicos para la Municipalidad, aparte de la dificultad para establecer eventuales responsabilidades por omisiones y errores en el caso concreto de la aplicación de la Ley n.º 9848.

### **La ejecución de las disposiciones para reforzar la gestión financiera de la Municipalidad -artículos 1 al 11 de la Ley n.º 9848- presenta algunas limitaciones**

- 2.18 Las disposiciones referidas fueron ejecutadas parcialmente por la Municipalidad, en vista de que el artículo 6 (readecuación de deudas con bancos estatales y BPDC), 8 (utilización de saldos favorables de servicios municipales en otros que experimentaban déficit o en gastos administrativos) y 9 (aplicación de los recursos por transferencias del Gobierno Central por conceptos diferentes a las leyes Nos. 8114 y 7755 para garantizar la continuidad de servicios municipales, así como para

En el diario Oficial la Gaceta, del día viernes 08 de julio del 2005, por medio de Decreto n.º 32454- C, Artículo 1º, indica: **Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica.**



# MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

gastos administrativos), no resultaban aplicables (artículos 6 y 9) o la Administración municipal (artículo 8) estimó no emplearla.

## Ley n.º 9848 Contenido según disposiciones excepcionales y permanentes Capítulo I

### DISPOSICIONES DE CARÁCTER EXCEPCIONAL (APLICACIÓN ÚNICAMENTE EN LOS PERIODOS 2020 Y 2021)

#### ARTÍCULOS 2 Y 3

DISMINUCIÓN DE APORTES A LA JUNTA REGISTRO NACIONAL Y O.N.T.

#### ARTÍCULO 7

AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR EL SUPERÁVIT

#### ARTÍCULO 4

AUMENTO DEL LÍMITE DE GASTOS ADM. FINANCIADOS CON EL I.B.I.

#### ARTÍCULO 8

AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR SALDOS POR TASAS, PRECIOS Y TARIFAS

#### ARTÍCULO 5

AUMENTO DEL LÍMITE DE GASTOS GENERALES DE ADMINISTRACIÓN

#### ARTÍCULO 9

AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR TRANSFERENCIAS GOB. CENTRAL

### DISPOSICIONES PERMANENTES

#### ARTÍCULO 1

TRANSFERENCIA OPORTUNA DE RECURSOS LEY No. 8114

#### ARTÍCULO 10

REGISTRO DE COMPRAS EN EL SICOP

#### ARTÍCULO 6

AUTORIZACIÓN PARA READECUACIÓN DE DEUDAS

#### ARTÍCULO 11

EXCLUSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL

Fuente: Elaboración propia.



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

**Transferencias de recursos con base en la Ley n.º 8114 (artículo 1 de la Ley n.º 9848)**

- 2.19 Este numeral impone a la Tesorería Nacional y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) el deber de realizar, de forma oportuna, la transferencia de los recursos a las municipalidades, según el porcentaje dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, n.º 8114. En su momento, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), mediante el oficio DE-E-169-06-2020 había indicado que:

*“En el Artículo 1 se plantea que las municipalidades recibirán de forma oportuna el porcentaje que les corresponde del impuesto a los combustibles según la Ley 8114 y deberán aportar únicamente copia del presupuesto municipal, acompañado del oficio de aprobación de la Contraloría General de la República (CGR), que demuestre que la transferencia a recibir está incorporada en su presupuesto, así como la programación financiera de la ejecución presupuestaria. Esto elimina la discusión sobre una cantidad de requisitos sin fundamento legal que se venían exigiendo, pero que además no generaban ningún valor y sí burocracia.”*

- 2.20 La Tesorería Municipal suministró las circulares emitidas por la Tesorería Nacional y aduce que sí existen procedimientos, sin embargo, la solicitud de los recursos se realiza sin un procedimiento interno específico que garantice razonablemente que los fondos se soliciten oportunamente. Al respecto, la Tesorería Municipal no ha identificado como una necesidad la emisión de un procedimiento para la solicitud de transferencias del Gobierno Central, de manera que su giro puede verse retrasado y afectar la ejecución de obras de materialidad significativa, como el caso de la red vial cantonal.
- 2.21 La omisión de la referida normativa interna resulta contraria a lo establecido en los artículos 17 –inciso a)- y 123 del Código Municipal, 15 de la Ley General de Control Interno, y el numeral 4.1 de las Normas de control interno para el sector público, aparte de que limita el giro oportuno de recursos que procura el artículo 1 de la Ley n.º 9848.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

### **Disminución de aportes municipales financiados con recursos del Impuesto sobre bienes inmuebles y autorización para utilizar los recursos liberados en gastos administrativos (artículos 2, 3 y 4).**

- 2.22 El aporte con destino específico previsto en el artículo 13 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, n.º 7509, a favor del Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda, fue modificado con carácter temporal (ejercicios presupuestarios 2020 y 2021) por el numeral 2 de la Ley n.º 9848. Por consiguiente, el porcentaje original (1% de lo recaudado por el tributo en el periodo) fue disminuido al 0,5%.
- 2.23 En similares términos, el artículo 3 de la Ley n.º 9848 disminuyó con carácter temporal el aporte a la Junta Administrativa del Registro Nacional (artículo 30 de la Ley n.º 7509) del 3% al 1,5% de lo recaudado por ese impuesto. De manera paralela la nueva normativa incrementó el porcentaje de recursos que la Municipalidad puede utilizar en gastos administrativos (incluidos servicios municipales), obras y proyectos.
- 2.24 La Administración municipal aplicó los porcentajes previos de los aportes según la vigencia de la Ley n.º 9848 hasta el 22 de mayo de 2020, y después de esa fecha utilizó los porcentajes establecidos en los artículos 2 y 3 de esa normativa, de acuerdo con la información suministrada. No obstante, estos numerales establecen expresamente que los nuevos porcentajes se definen de forma excepcional para los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, por lo que la aplicación diferenciada utilizada por la Municipalidad debió contar al menos con el criterio jurídico correspondiente, el cual no fue solicitado por el Departamento de Presupuesto, contrario a lo que promueve el numeral 4.6 de las *Normas de control interno para el sector público*.
- 2.25 La omisión de dicha unidad en cuanto a respaldar la aplicación de la normativa citada con los criterios especializados que se requieran, como forma de garantizar razonablemente el cumplimiento del bloque de legalidad, se debe a que no se han establecido los criterios técnicos y jurídicos que se requieren para definir la vigencia de una nueva normativa legal. En estas condiciones puede aplicarse la vigencia de manera disconforme con lo establecido en el ordenamiento jurídico, generando la transferencia a otras instituciones públicas por montos superiores a los que corresponderían legalmente.
- 2.26 La posibilidad de utilizar los recursos que se liberan en gastos administrativos se encuentra establecida en el artículo 4 de la Ley n.º 9848, en el cual se indica que se puede destinar hasta un 40% con ese fin y, se agrega, que también podrán ser



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

utilizados en la prestación de servicios municipales de agua, cementerios, seguridad y gestión integral de residuos. Sobre el particular, en el Presupuesto ejecutado correspondiente al periodo 2020 se verificó el cumplimiento del límite del financiamiento de gastos administrativos antes indicado.

**Autorización para sobrepasar el límite de gastos generales de administración (artículo 5)**

- 2.27 Este numeral de la Ley n.º 9848 autoriza a las municipalidades para sobrepasar el límite dispuesto en el artículo 102 del Código Municipal, y destinar hasta un cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración. Estos recursos también podrán ser utilizados en la prestación de servicios municipales de agua, cementerios, seguridad y gestión integral de residuos; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.
- 2.28 El Departamento de Presupuesto con el oficio PMBA-27-2021 determinó que el porcentaje aplicado a gastos generales de administración cumple con el límite antes indicado, respecto del cual se verificó que los ingresos ahí detallados corresponden a ingresos ordinarios, es decir a rentas que recurrentemente percibe la Municipalidad, por lo que no están considerados los ingresos extraordinarios como el Superávit o los Préstamos. También se confirmó que los montos coinciden con los datos registrados en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (Contraloría General de la República), según una revisión de los principales rubros –más del 85% del total- de acuerdo con su materialidad (monto en colones).

**Autorización para readecuación de deudas por préstamos (artículo 6)**

- 2.29 Esta norma autoriza a los bancos estatales y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para que ofrezcan alternativas para la readecuación de deudas a las municipalidades que demuestren afectación financiera a consecuencia de la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19. Sin embargo, en el caso de la Municipalidad de Buenos Aires únicamente cuenta con un préstamo (n.º 6-cvl-1457-07-18 para compra de maquinaria) suscrito con el IFAM, por lo que no le resulta aplicable esta autorización.
- 2.30 El Departamento de Presupuesto (Oficio PMBA-47-2021) señaló que se valoró la renegociación del préstamo suscrito con el IFAM o su traslado a otras entidades



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**  
**DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
 Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

financieras, según consta en el Acuerdo 15 de la Sesión ordinaria n.º 13-2020 del Concejo Municipal, pero el préstamo continúa con las mismas condiciones del documento inicial.

**Autorización para utilizar recursos del Superávit para garantizar la continuidad de servicios municipales y para gastos corrientes de administración general (artículo 7)**

- 2.31 La Ley n.º 9848 autoriza para que, durante los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades puedan utilizar los recursos de Superávit libre y específico, producto del ejercicio presupuestario de los años 2019 y 2020, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios municipales de agua, seguridad, gestión integral de residuos o cementerios, así como para gastos corrientes de administración general que requiera el municipio en atención a la disminución de sus ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.
- 2.32 En cuanto a esta autorización se determinó que en el presupuesto ejecutado 2020 se registra la aplicación de ¢63.945.620,31 del Superávit libre 2019 en gastos corrientes de administración general (Programa I):

DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO  
 DETALLE DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE RECURSOS ESPECÍFICOS  
 SUPERÁVIT LIBRE Y ESPECÍFICO DEL 2019 EJECUTADO

CODIGO	INGRESO ESPECÍFICO	MONTO	Programa	Act/Ser vi/Grupo	Pro yect o	APLICACIÓN	
3313000000000	Superavit Libre segun Liquidación Presupuestaria año 2019	63.945.620,31	I				
				01		Administración General	27.725.855,51
				02		Auditoria Interna	6.300.000,00
				03		Administración de inversiones propias	29.000.000,00
				04		Reintegros o devoluciones	488.149,80
				04		Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CANAPDIS)	453.815,20

Fuente: Oficio- PMBA-12-2021, Departamento de Presupuesto.

La utilización del Superávit libre para financiar gastos corrientes se encuentra limitada por los artículos 6 de la Ley n.º 8131 y 115 del Código Municipal, por lo que la aplicación del Superávit libre antes referida se debe entender que fue realizada con base en la autorización temporal prevista en el artículo 7 de la Ley n.º 9848.

- 2.33 La Administración indica en la nota PMBA-12-2021 que "...Durante el periodo 2020, se presupuestaron recursos de cada servicio para la operatividad del servicio, como se realiza históricamente del superávit libre se tomó para algunos gastos de la administración que de igual manera se realizaba y se respetó lo que se indica y no se realizó creaciones de plazas con estos recursos./... No se utilizaron recursos de superávit para garantizar la continuidad del servicio, los

En el diario Oficial la Gaceta, del día viernes 08 de julio del 2005, por medio de Decreto n.º 32454- C, Artículo 1º, indica: **Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica.**



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**  
**DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

servicios de mercado y recolección de basura utilizaron sus recursos de superávit para utilizarlos en el mismo servicio/ Del Superávit de Impuesto de Bienes Inmuebles se trasladó a los servicios de aseo de vías ¢455.996,15 y estacionamientos y terminales ¢2.372.560,18, con el fin de apoyar al servicio para el pago de anualidades que se debieron de reconocer a los funcionarios y no estaban contemplados en las tasas. ”. Esa aplicación se corrobora en el anexo al oficio PMBA-012-2021 (anexo Pto 11.pdf):

332126000000	Fondo del Impuesto sobre bienes inmuebles, 76% Ley N° 7729	5.291.263,73	III	06	01	Dirección Técnica y Estudios	1.280.000,00
			II	11		Estacionamientos y terminales	2.372.560,18
			II	1		Servicio de aseo de vías	455.996,15
			II	03		Mantenimiento de calles y caminos	1.182.707,40

- 2.34 La aplicación del artículo 7 en cuestión parte de que exista una disminución de los ingresos municipales por las consecuencias económicas de la pandemia. Al respecto, en el oficio AT/MBA/012-2021 del Departamento Administración Tributaria, se indica en relación con la elaboración del estudio correspondiente para justificar la disminución de los ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia que “Lo único que se realizó fue un comparativo a nivel de la recaudación real y la estimación, se cambio (sic) la fuente de financiamiento, sin embargo, los gastos no se rebajaron.”. Tampoco la Alcaldía ni el Departamento de Presupuesto dieron referencia de la elaboración del estudio exigido por la normativa antes señalada.
- 2.35 En el Presupuesto extraordinario 2-2020 la Contraloría General de la República le aprobó a la Municipalidad de Buenos Aires la suma de ¢132.566.248, como transferencia de parte de JUDESUR con base en la Ley n.º 9843, para un fin similar -artículo 2- (financiar gastos corrientes, producto de la disminución de ingresos que se tenga a consecuencia de la pandemia del Covid-19, para mantener la prestación continua de los servicios municipales, así como la atención específica a la población afectada por la emergencia).
- 2.36 Por tanto, la Administración municipal recurrió a la utilización del Superávit libre y específico del periodo 2019 para compensar la disminución de ingresos por la pandemia; sin embargo, no elaboró estudios para justificar la disminución de los ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia, aparte de que la disminución verificada por la Contraloría General de la República había sido cubierta con los recursos de la Ley n.º 9843.
- 2.37 En el caso particular del Presupuesto inicial 2021 se incorporó la suma de ¢55.755.208,22 por varios rubros de Superávit específico 2020 (según consulta en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos –SIPP-). Esos recursos



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

fueron aplicados en el Servicio de recolección de basura, al amparo de lo autorizado en el referido artículo 7 de la Ley n.º 9848, según se registra en el Detalle de origen y aplicación de recursos remitido como adjunto al oficio PMBA-12-2021 (Pto 3.pdf).

- 2.38 En el acta n.º 10 de la sesión extraordinaria 10-2020 del Concejo Municipal referente a la aprobación del Presupuesto inicial 2021 no consta el estudio para justificar la disminución de los ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia, por lo que se omite el respaldo para el uso de rubros del Superávit específico 2020 para financiar otros servicios municipales. Además, no resulta congruente financiar el servicio de recolección de basura con Superávit específico por otros conceptos, cuando las tasas habían sido actualizadas recientemente mediante acuerdo del Concejo Municipal (Sesión ordinaria 19-2020 del 07 de setiembre de 2020<sup>10</sup>) y en el periodo 2020 se registró un superávit del servicio por ¢41.427.068,50 (incluye un ingreso de JUDESUR por ¢35.075.247,83).
- 2.39 La utilización del Superávit libre y específico, tanto en los presupuestos del 2020 como del 2021, no se ajustó a lo establecido en el artículo 7 de la Ley n.º 9848 y el numeral 4.6 de las Normas de control interno para el sector público, y se origina en gran medida en que la Administración municipal no cuenta con mecanismos para identificar los requerimientos específicos para la aplicación de nueva normativa legal, en este caso la Ley n.º 9848. Se presenta así la aplicación de normas contenidas en la Ley n.º 9848 sin contar con el respaldo suficiente (estudios).

### **Autorización para utilizar el saldo favorable por tasas, precios o tarifas para invertirlo en otros servicios municipales (artículo 8)**

- 2.40 La Ley n.º 9848 establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 8- Si una vez cubiertos los costos de la prestación de un servicio municipal existe un saldo favorable, sea por tasa, precio o tarifa por arrendamiento de bienes del municipio, las municipalidades y los concejos municipales de distrito quedan autorizados, de forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, para que inviertan este saldo en otros servicios municipales que experimenten déficits, así como en gastos administrativos; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.*

<sup>10</sup> Publicado en La Gaceta n.º 248 del 12 de octubre de 2020.



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**  
**DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

*Para el uso de estos recursos, las municipalidades y los concejos municipales de distrito deberán realizar los procedimientos de aprobación presupuestaria ante la Contraloría General de la República, que ya están previstos por el ordenamiento jurídico.”*

- 2.41 En el oficio PMBA-12-2021 el Departamento de Presupuesto indica que en el periodo 2020 no hubo movimientos presupuestarios (modificaciones presupuestarias o presupuestos extraordinarios) en los que se aplicaron saldos favorables de servicios municipales sea por tasa, precio o tarifa de arrendamiento de bienes en otros que experimentaban déficit o en gastos administrativos.

En la citada nota se agrega que “...Para el presupuesto ordinario 2021, si se utilizaron recursos de otros servicios productos de la liquidación 2019, para financiar el servicio de recolección de basura, según se muestra en el siguiente cuadro...”, situación que ya fue considerada en el apartado de este informe correspondiente al artículo 7 de la Ley n.º 9848.

**Autorización para utilizar recursos por Transferencias del Gobierno Central para garantizar la continuidad de servicios municipales y gastos administrativos (artículo 9)**

- 2.42 La Ley n.º 9848 establece en el referido numeral lo siguiente:

*“ARTÍCULO 9- De forma excepcional en el ejercicio presupuestario 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito estarán autorizados para que utilicen los recursos que reciban por transferencias del Gobierno central, para garantizar la continuidad de los servicios municipales de agua, seguridad, gestión integral de residuos o cementerio, así como para gastos administrativos, en atención a la disminución de sus ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.*

*Quedarán exceptuados de esta disposición los recursos establecidos por la Ley 7755, Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, de 23 de febrero de 1998, y aquellos que dispone en su artículo 5 la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001.”*

- 2.43 En la nota PMBA-12-2021 el Departamento de Presupuesto señala que “...En el periodo 2020 no se utilizaron recursos por concepto de transferencia del Gobierno Central para servicios o gastos administrativos.”. En todo caso, la Municipalidad de



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

Buenos Aires en el periodo 2020 no recibió transferencias del Gobierno Central por otros conceptos diferentes a las leyes Nos. 8114 y 7755.

**Obligación de realizar contrataciones conforme la Ley de Contratación Administrativa y de su registro en el SICOP (artículo 10)**

2.44 Este numeral establece que las municipalidades realizarán sus contrataciones conforme a la Ley de Contratación Administrativa, y se deberán registrar en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). Al respecto, se tiene la referencia de que la Municipalidad de Buenos Aires utiliza este sistema desde enero del 2014, es decir, antes de entrar en vigencia la Ley n.º 9848.

Además, la Administración indica que no se ha realizado ningún tipo de contratación directa, abreviada o pública fuera de la plataforma SICOP. En lo que respecta al periodo 2020 en el SICOP se registró un total de 324 contrataciones, según el siguiente detalle:

Institución	LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL	LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL	LICITACIÓN ABREVIADA	PROCEDIMIENTO POR PRINCIPIO	CONTRATACIÓN DIRECTA	CONTRATACIÓN ESPECIAL	REMATE	Total
Municipalidad de Buenos Aires	2	0	23	0	299	0	0	324
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>299</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>324</b>

1 resultados

Fuente: Consulta SICOP (Consulta ciudadanos/Tipos de procesos electrónicos por institución).

**Exclusión de la Municipalidad de la “regla fiscal” (artículo 11)**

2.45 Este numeral establece la exclusión de las municipalidades de la denominada “Regla Fiscal” (restricción al crecimiento del gasto corriente), que se había incorporado en el Título IV de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, N° 9635. Dicha excepción no resulta aplicable a los recursos que reciban provenientes de transferencias del Gobierno Central.

2.46 Al respecto, la Alcaldía indicó en el oficio AMBA-94-2021 que no se realizó ningún estudio para determinar el impacto en la gestión física y financiera de la

En el diario Oficial la Gaceta, del día viernes 08 de julio del 2005, por medio de Decreto n.º 32454- C, Artículo 1º, indica: **Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica.**



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

Municipalidad de Buenos Aires, por la aplicación de la excepción establecida en el art. 11 de la Ley n.º 9848 –regla fiscal-. Esto puede deberse, entre otras razones, a que la Alcaldía no ha promovido la identificación de los informes necesarios para la implementación de normativa legal externa, y tampoco las unidades relacionadas han realizado las gestiones suficientes para contar con ella, en desatención de lo exigido en el numeral 4.5 de las *Normas de control interno para el sector público*.

- 2.47 La implementación de normativa legal sin contar con los estudios que respalden las decisiones correspondientes incrementa el riesgo de errores, omisiones e incumplimientos del bloque de legalidad. Además, al no aplicarse la regla fiscal, los gastos corrientes pueden crecer en un porcentaje mayor, lo cual significa un aumento en la presión sobre la sostenibilidad financiera de la Municipalidad si no se toman las medidas de control presupuestario correspondientes.

### Limitación para la creación de plazas

- 2.48 Los recursos financieros generados por las disposiciones establecidas en los numerales 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 9 de la Ley n.º 9848 están previstos para reforzar la gestión financiera de las municipalidades frente a los efectos de la pandemia. En el caso de los artículos 4, 5, 7, 8 y 9 no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas por disposición legal expresa.
- 2.49 En el oficio PMBA-76-2020 del Departamento de Presupuesto se señala que “...A la fecha no se han creado plazas, respetando lo indicado en la ley 9848.”. Además, se aportó el oficio DRH-MBA-48-2021 del Departamento de Recursos Humanos, del cual se extrae el siguiente cuadro referente al número de plazas al 31 de diciembre:

RECURSOS HUMANOS RESUMEN DETALLE DE CREACIÓN DE PLAZAS		
TIPO PLAZA	AÑO 2019	AÑO 2020
Sueldos Fijos	101	114
Servicios Especiales	14	6

- 2.50 La Administración informó inicialmente un incremento interanual de 13 y 20 plazas por sueldos fijos, en los periodos 2019-2020 y 2020-2021, respectivamente. Al requerirse los acuerdos del Concejo Municipal y documentos presupuestarios en que se incorporó su creación, se determinó que si bien en el acta extraordinaria



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

70-2019 del Concejo Municipal consta el Acuerdo 1 mediante el cual se aprueba el Informe de carga de trabajo de la UTGV, la creación de 8 plazas por sueldos fijos en el periodo 2020-2021 no se encuentra respaldada por un acuerdo expreso del Concejo Municipal.

- 2.51 En relación con la diferencia en el número de plazas identificado en los anexos al Presupuesto inicial de los periodos 2020 y 2021 (Cuadro n.º 2), con base en lo indicado por el Departamento de Presupuesto en el oficio PMBA-83-2020, se identificaron algunas debilidades en las actividades de control sobre el número de plazas, ya que varias de las diferencias determinadas corresponden a errores, omisiones o desactualización, según lo indica la Administración. Estas debilidades restringieron la verificación de la limitación establecida en los artículos 4, 5, 7, 8 y 9 de la Ley n.º 9848, para que los recursos financieros generados por algunas de sus disposiciones no se destinaran a la creación de nuevas plazas.
- 2.52 Estas situaciones son contrarias a lo establecido en el Código Municipal (inciso b del artículo 13), la Ley General de Control Interno (artículo 15), los numerales 4.1, 4.4, 4.6 y 5.4 de las *Normas de control interno para el sector público*, y las *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público* (N-1-2012-CO-DFOE) –numeral 3.3.-. Las causas del incumplimiento corresponden, en gran medida, a que los departamentos de Presupuesto y de Recursos Humanos no han definido mecanismos de control para verificar que la creación de plazas (Sueldos para cargos fijos y Servicios especiales) cumpla el trámite correspondiente, especialmente en cuanto a la aprobación del Concejo Municipal y el registro de datos correspondiente.
- 2.53 De mantenerse las debilidades antes señaladas existe el riesgo de que se realice la creación de plazas al margen del bloque de legalidad, por carecer de la aprobación del Concejo Municipal, así como errores en la toma de decisiones por no contar con los datos actualizados.

### **La realización de las acciones para apoyar al contribuyente en el pago de tributos municipales -artículos 12 al 19- no se ajustó plenamente a lo establecido en la Ley n.º 9848**

- 2.54 Las acciones para apoyar al contribuyente previstas en la Ley n.º 9848 (Capítulo II) resultan de diferente naturaleza, según se detalla en el siguiente cuadro, por lo que su aplicación requería del análisis amplio por parte de las instancias competentes de la Municipalidad.

**Ley n.º 9848**  
**Contenido**  
**Capítulo II**



Fuente: Elaboración propia.

**Moratoria en el pago por concepto del impuesto de patentes por actividades lucrativas, así como del impuesto por venta de bebidas con contenido alcohólico en el caso de las licencias clase B (artículo 12)**

2.55 En el caso particular del numeral 12 de la Ley n.º 9848 se establece una autorización para que la Municipalidad otorgue una moratoria en el pago por concepto del impuesto de patentes por actividades lucrativas, así como del impuesto por venta de bebidas con contenido alcohólico en el caso de las licencias clase B. Dicha moratoria tiene efecto a partir del trimestre en cobro al momento de la declaratoria de estado de emergencia nacional por la pandemia de COVID-19,



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

vía decreto ejecutivo 42227-MP-S, de 16 de marzo de 2020. Dicha moratoria será por un máximo hasta de tres trimestres y rige a partir de la publicación de esta ley. El contribuyente que se acoja a esta posibilidad deberá haber cancelado la totalidad de sus obligaciones correspondientes a los períodos vencidos previos a la declaratoria de emergencia o, en su defecto, estar al día en caso de que esté cancelando sus pendientes a través de la figura de arreglo de pago. Para optar por este beneficio, el licenciatario deberá demostrar la disminución de al menos un veinte por ciento (20%) en los ingresos brutos de la actividad lucrativa que realiza, en relación con el mismo período tributario del año anterior.

- 2.56 La aplicación de las moratorias establecidas en los artículos 12 y 13, así como de la disminución de los arrendamientos (artículo 14), requerían de la aprobación por parte del Concejo Municipal de un plan de moratoria y reducción de tarifa, según lo prescribe el artículo 15 de la Ley n.º 9848. Sobre el particular, el Concejo Municipal aprobó el Plan para apoyar al Contribuyente Local ante la Emergencia Nacional por la pandemia de COVID-19, conforme a la Ley 9848, mediante acuerdo de la Sesión Ordinaria n.º 06-2020, celebrada el día 08 de junio de 2020.
- 2.57 Por su parte, el ámbito de aplicación de la moratoria acordada por el Concejo Municipal (patentes y licencias clase B de licores) corresponde a lo autorizado en la Ley n.º 9848, al igual que su aplicación por dos trimestres (la normativa indicada autoriza hasta tres trimestres). Además, los requisitos detallados en el Plan de moratoria y a cumplir por los contribuyentes se ajustan a lo establecido en el artículo 12 de la Ley citada.
- 2.58 No obstante lo establecido en el artículo 12 y en el Plan de moratoria aprobado por el Concejo Municipal, en el oficio AT/MBA 070-2020 del Departamento de Administración Tributaria se presenta un detalle de los casos aprobados, en donde algunos de los contribuyentes aparecen con el último trimestre cancelado en los periodos 2018 y 2019. Ese Departamento aclaró, mediante el oficio AT-MBA-034-2021-, que por error la unidad correspondiente omitió ese detalle pero que cumplió con lo estipulado en el Reglamento de Cobros.
- 2.59 En relación con el impacto financiero de algunas de las medidas contempladas en la Ley n.º 9848 y que la Administración municipal decidió aplicar, en el oficio AT/MBA/048-2021 se incluyen cuatro cuadros con información de las resoluciones emitidas en el año 2020 referente a la disminución de arrendamientos –Mercado- (9 casos por un monto total de ₡ 3.268.612,93), patentes de licores (6 casos por un monto total de ₡1.181.300), patentes de actividades comerciales (10 casos por la suma total de ₡1.019.830), arreglos de pago (27 casos por ₡9.948.372,05). En lo correspondiente al 2021 se detallan 2 casos de disminución de arrendamientos



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

(¢1.227.744,90), uno por patente de licores (¢112.500), 5 casos por patentes de actividades comerciales (¢515.530), 6 por suspensión de patentes (¢646.740) y 22 casos de arreglos de pago (¢5.751.163,20).

- 2.60 En el caso particular de la aplicación de la moratoria en el pago por concepto de impuesto de patentes por actividades lucrativas y por venta de bebidas con contenido alcohólico, así como para definir la cantidad de trimestres en que se aplicaría dicha moratoria, el Departamento Administración Tributaria señaló que no elaboró ningún estudio para determinar el impacto en la gestión física y financiera de la Municipalidad (nota AT/MBA /051-2021). Por su parte, el Departamento de Presupuesto en el oficio PMBA-62-2021 precisó que “...no se solicitó estudios al respecto.”

De tal manera que la Municipalidad no contó con una estimación previa del impacto en la gestión física y financiera por la moratoria en las patentes, lo cual hubiese permitido tomar decisiones mejor fundamentadas con respecto al plan y presupuesto del periodo 2020.

- 2.61 Las omisiones indicadas obedecen, entre otras razones, a que la Administración municipal no previó mecanismos de control para verificar que los contribuyentes que solicitaron el trámite de moratoria en el pago por concepto del impuesto de patentes se encontraran al día con sus obligaciones tributarias. Tampoco la Municipalidad cuenta con medios para identificar los requerimientos de estudios financieros y legales que son exigidos por una nueva normativa legal.
- 2.62 Se configura así el incumplimiento de la normativa aplicable al caso concreto, tal como el mismo artículo 12 de la Ley n.º 9848, 78 del Código Municipal, 1 de la Ley de impuestos municipales de Buenos Aires, n.º 7424, el Acuerdo del Concejo Municipal de Sesión Ordinaria 06-2020 del 08 de junio de 2020, 15 de la Ley General de Control Interno y los numerales 4.1, 4.5 y 4.6 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

### **Moratoria municipal por concepto de tasas, precios públicos y servicios (artículo 13)**

- 2.63 Este numeral autoriza a las municipalidades para que otorguen a los contribuyentes una moratoria en el pago por concepto de tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos municipales y cánones por concesión, la cual tendrá efecto a partir del período en cobro al momento de la declaratoria de estado de emergencia nacional por la pandemia de COVID-19. También se establece que



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

dicha moratoria será por un máximo hasta por tres trimestres o nueve meses, según la periodicidad del cobro de cada obligación municipal.

Al respecto cabe puntualizar que esta moratoria no alcanza, por ser de orden nacional, los impuestos por comercialización de bebidas alcohólicas (salvo lo establecido en cuanto a las licencias de licores clase B), sobre bienes inmuebles y de construcción.

- 2.64 El *Plan para apoyar al Contribuyente Local ante la Emergencia Nacional por la pandemia de COVID-19, conforme a la Ley 9848*, aprobado por el Concejo Municipal mediante acuerdo de la Sesión Ordinaria n.º 06-2020, reguló la referida moratoria. En ese Plan, la Administración municipal sustituyó el requisito de la presentación de las declaraciones del impuesto al valor agregado por el “b) Aportar declaración jurada, en la que se haga constar la afectación del 20% en la disminución de sus ingresos, por las medidas sanitarias dictadas en atención de la emergencia nacional por la enfermedad COVID-19.”, sin contar con autorización legal.
- 2.65 No obstante, en este caso corresponde aclarar que el Departamento de Administración Tributaria, mediante el oficio AT-MBA-034-2021 indicó que no se dio moratoria solamente arreglos de pago. Sin embargo, siempre cabe señalar que la actuación de la Administración municipal al modificar un requisito legal no resulta acorde con el bloque de legalidad, en particular el referido artículo 13, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública (principio de legalidad) y el numeral 4.6 de las *Normas de control interno para el sector público*.
- 2.66 La Administración Municipal, entre otras causas, no cuenta con controles suficientes para verificar que la aplicación de los requisitos establecidos en la normativa legal se ajuste al bloque de legalidad, ni se han establecido mecanismos específicos para identificar los requerimientos de asesoría jurídica con respecto a la implementación de nueva normativa legal. Esto significó un riesgo en cuanto a aplicar la Ley n.º 9848 en condiciones diferentes a las previstas por el legislador respecto a favorecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias por impuestos nacionales (IVA en este caso).



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

### Reducción de tarifas arrendamientos municipales (artículo 14)

2.67 En el *Plan para apoyar al Contribuyente Local ante la Emergencia Nacional por la pandemia de COVID-19, conforme a la Ley 9848*, aprobado por el Concejo Municipal, se hace referencia expresa a la disminución de las tarifas de los arrendamientos municipales prevista en la Ley n.º 9848:

*“ARTÍCULO 14- Reducción de tarifas arrendamientos municipales. Se autoriza a todas las municipalidades del país que posean o administren mercados municipales, amparados en la Ley 2428, Ley sobre el Arrendamiento de Locales Municipales, de 14 de setiembre de 1959, para que modifiquen el plazo de cinco años, dispuesto en su artículo 2, por una única vez y hacer una rebaja hasta de un cincuenta por ciento (50%) en los montos cobrados por concepto de arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, a partir de la firma de esta ley y hasta diciembre de 2020, cuando se demuestre una disminución significativa de las ventas a partir de la declaratoria de emergencia según el decreto 42248-MTSS, mediante el cual se declaró el estado de emergencia en todo el territorio de la República debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.*

*Las municipalidades incluidas en este artículo deben velar por que la reducción permita el pago de los servicios básicos necesarios para que los locales operen normalmente....”* (el subrayado no es del original).

2.68 La Administración indica en el oficio AT/MBA/034-2021 que la Municipalidad cuenta con 23 locales en el Mercado. Además, en la nota AT/MBA/048-2021 se incluye la información de las resoluciones emitidas en el año 2020 referente a la disminución de arrendamientos –Mercado- (9 casos por un monto total de ₡ 3.268.612,93) y en lo correspondiente al 2021 se detallan 2 casos de disminución de arrendamientos (₡1.227.744,90), verificándose que ninguno excede el límite del 50% de rebajo establecido en el citado artículo 14.

2.69 El rebajo en los arrendamientos de locales significó una disminución en los ingresos; sin embargo, el Departamento Administración Tributaria señaló que no elaboró ningún estudio para determinar el impacto en la gestión física y financiera de la Municipalidad de Buenos Aires, ni para definir la cantidad de trimestres en que se aplicaría dicha moratoria (nota AT/MBA /051-2021).

2.70 La Administración municipal al respecto evidencia que no cuenta con mecanismos para identificar los requerimientos específicos de estudios técnicos y jurídicos para



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

la aplicación de nueva normativa legal, Se presenta entonces, la aplicación de normas contenidas en la Ley n.º 9848 sin apoyarse en estudios, con lo cual se debilita el respaldo técnico y jurídico de la toma de decisiones.

**Plan de moratoria y reducción de tarifa (artículo 15)**

2.71 La Ley n.º 9848 establece en este numeral lo siguiente:

*“ARTÍCULO 15- Plan de moratoria y reducción de tarifa. Para poder aplicar lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 de esta ley, las municipalidades y los concejos municipales de distrito deberán disponer de un plan de moratoria y reducción de tarifa según corresponda, el cual tendrá que ser aprobado por el respectivo órgano colegiado, dentro de los quince días hábiles posteriores a la entrada en vigencia de esta ley.*

*En los acuerdos de cada concejo municipal o concejo municipal de distrito se deberán establecer los términos y el plazo de aplicación de cada tipo de moratoria y reducción de tarifa, así como los plazos y medios para la presentación de la solicitud por parte del interesado. En el caso de la moratoria dispuesta en el artículo 13, deberá determinar, además, sobre cuáles tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos municipales y cánones por concesión se habilitará este beneficio. Estos acuerdos necesariamente tendrán que sustentarse en un análisis técnico financiero del presupuesto, aportado por la administración municipal, para asegurar que no se pone en riesgo la operación del municipio ni la prestación de servicios.*

*Cada licenciatario, contribuyente o arrendatario deberá cancelar sus obligaciones en la fecha que determine el plan de moratoria y reducción de tarifa. Si el pago se realizara posterior a dicha fecha, deberán cancelar todos los recargos, intereses y multas correspondientes al período en que se le otorgó la moratoria o la reducción de tarifa.”*

2.72 El Concejo Municipal aprobó el *Plan para apoyar al Contribuyente Local ante la Emergencia Nacional por la pandemia de COVID-19, conforme a la Ley 9848, mediante acuerdo de la Sesión Ordinaria n.º 06-2020, celebrada el día 08 de junio de 2020. En el tanto la Ley n.º 9848 entró en vigencia a partir del 22 de mayo de 2020, el plazo para aprobar el referido Plan vencía el 12 de junio, por lo que se cumplió ese requerimiento de ley.*



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

- 2.73 El acuerdo del Concejo Municipal antes mencionado incorpora los términos y el plazo de aplicación de cada tipo de moratoria y reducción de tarifa, así como los plazos y medios para la presentación de la solicitud por parte del interesado, conforme lo requerido en el artículo 15 en cuestión.
- 2.74 El citado numeral dispone refiriéndose al Plan de moratoria que en "...el caso de la moratoria dispuesta en el artículo 13, deberá determinar, además, sobre cuáles tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos municipales y cánones por concesión se habilitará este beneficio.". El Plan aprobado mediante acuerdo de la Sesión Ordinaria n.º 06-2020 omite el detalle antes requerido, si bien señala algunos impuestos sobre los cuales no es aplicable la moratoria.
- 2.75 El artículo 15 de la Ley n.º 9848 establece como requerimiento para el acuerdo del Concejo Municipal que "... necesariamente tendrán que sustentarse en un análisis técnico financiero del presupuesto, aportado por la administración municipal, para asegurar que no se pone en riesgo la operación del municipio ni la prestación de servicios."; no obstante, el citado análisis técnico financiero no fue remitido por la Administración, y en su lugar se aportó un cuadro de los ingresos a junio 2020 que corresponde a un listado comparativo de los ingresos, meramente cuantitativo y sin análisis complementario, que no cumple con los elementos propios de contenido de un análisis técnico financiero del presupuesto para asegurar que no se pone en riesgo la operación del municipio ni la prestación de servicios.
- 2.76 Los departamentos de Administración Tributaria y de Presupuesto, en los oficios AT/MBA/012-2021 y PMBA-14-2021, respectivamente, indicaron que tampoco se elaboró un estudio para determinar el impacto en la gestión física y financiera de la Municipalidad de Buenos Aires, por la aplicación de la moratoria en el pago por concepto de impuesto de patentes por actividades lucrativas y por venta de bebidas con contenido alcohólico y la disminución de arrendamientos, así como para definir la cantidad de trimestres en que se aplicará dicha moratoria. Al respecto, debe tomarse en cuenta que la moratoria indicada en la referida normativa es con carácter de autorización, por lo que a cada Municipalidad le correspondía valorar su aplicación o no, a partir de los estudios financieros y jurídicos del caso.
- 2.77 Las omisiones antes señaladas conllevan a considerar que la gestión de la Administración municipal no es conforme con lo previsto en el artículo 15 de la Ley n.º 9848 y de la Ley General de Control Interno, y en las Normas de Control Interno para el Sector Público –numerales 4.1 y 4.6-. Esta circunstancia se agrava al tomar en cuenta que la Auditoría Interna advirtió oportunamente al Concejo Municipal y al Alcalde sobre la exigencia legal del análisis técnico jurídico como requisito para



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**  
**DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

acordar el Plan de moratoria señalado en el artículo 15 de la Ley n.º 9848 (véase el oficio AI/MBA-ADV-03-2020 del 27 de mayo de 2020).

- 2.78 Al respecto, ya se ha señalado que las unidades competentes de la Administración municipal no cuentan con mecanismos para identificar los requerimientos específicos, como informes y otros, para la aplicación de nueva normativa legal. Por tanto, en el caso concreto los contribuyentes vieron limitado el acceso al beneficio de la moratoria, al no especificarse en el Plan de moratoria el detalle de las tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos municipales y cánones por concesión, que establece el artículo 15 de la Ley n.º 9848.

**Arreglos de pago (artículo 16)**

- 2.79 La Ley n.º 9848 autoriza arreglos de pago en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 16- Arreglos de pagos. Se autoriza a las municipalidades y los concejos municipales de distrito, según corresponda, la posibilidad de ofrecer a sus contribuyentes, durante el 2020, arreglos de pago por un plazo hasta de veinticuatro meses, para que cancelen sus obligaciones por concepto de tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos y cánones por concesión. Ante ello, se deberán dictar las regulaciones internas que definan las condiciones de dichas facilidades de pago.”*

- 2.80 En el punto 4 del *Plan para apoyar al Contribuyente Local ante la Emergencia Nacional por la pandemia de COVID-19, conforme a la Ley 9848*, aprobado por el Concejo Municipal mediante acuerdo 7 de la Sesión Ordinaria n.º 06-2020 se consideraron los arreglos de pago. El plazo máximo ahí establecido (12 meses) se ajusta a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley n.º 9848 (hasta de veinticuatro meses) y, además, se hace referencia a las regulaciones internas para definir las condiciones de dichas facilidades del pago.
- 2.81 En el oficio AT/MBA/048-2021 del Departamento Administración Tributaria se indica que se realizaron 27 arreglos de pago (más un caso anulado), y se adjunta el detalle correspondiente. En ese detalle se registra un monto total por los arreglos de pago de ₡ 9 448 372,05, y se indica en la nota AT/MBA/012-2021 que 8 casos se encuentran atrasados al 31 de diciembre de 2020 por un monto de ₡879.034.00.
- 2.82 La Administración municipal no aportó el estudio para determinar el impacto en la gestión física y financiera por la aplicación de arreglos de pago, ni para establecer los plazos de pago. Al requerirse las razones para esta omisión, la encargada del



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

Departamento Administración Tributaria –en el oficio AT/MBA /051-2021- señaló desconocer las causas por las que no se realizó el estudio.

- 2.83 Se hace evidente que no se da un cumplimiento efectivo a las *Normas de Control interno para el sector público*, en particular los numerales 4.1 y 4.5, referidos al deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, en lo correspondiente a diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes, y las que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes, respectivamente.
- 2.84 Este es otro caso en que se evidencia que las unidades competentes de la Administración municipal no cuentan con mecanismos para identificar los requerimientos específicos, como informes, criterios jurídicos y técnicos y otros, para la aplicación de nueva normativa legal. Además, el nivel de incertidumbre fue mayor para los niveles de decisión de la Municipalidad, al no contar con informes para asegurar que no se ponía en riesgo la operación del municipio la prestación de servicios por los arreglos de pago y otras medidas tomadas por la Administración.

### **Ampliación de los plazos (artículo 17)**

- 2.85 Se establece en la Ley n.º 9848 y en el Plan aprobado que el plazo de la moratoria puede ser ampliado por un trimestre adicional, mediante acuerdo municipal sustentado en un análisis técnico financiero según lo indica el artículo 17 de la Ley n.º 9848. En principio el Plan de moratoria (punto 5) estableció que “Los beneficios dispuestos en los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 9848, se ampliarán a partir del mes de setiembre, previa emisión y análisis de estudio técnico financiero presentado por la administración.”; no obstante, dicha ampliación se realizó hasta enero del 2021, mediante el acuerdo 07 del Concejo Municipal tomado en la Sesión Ordinaria 36-2021, celebrada el 11 de enero del 2021.
- 2.86 En el oficio AMBA-11-2021 de la Alcaldía Municipal, con el cual se presentó al Concejo Municipal la ampliación del trimestre adicional de moratoria, no se indican las razones por las que no se aplicó en el IV trimestre 2020 sino hasta el I trimestre 2021.
- 2.87 En lo referente al análisis técnico financiero del presupuesto y de la realidad económica de cada cantón requerido por el artículo 17 para sustentar la ampliación del plazo de la moratoria y para asegurar que no se pone en riesgo la operación



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**  
**DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

de la municipalidad y la prestación de los servicios, la Administración no confirmó su elaboración (nota AMBA-094-2021).

- 2.88 Tampoco se elaboró un estudio para determinar el impacto en la gestión física y financiera de la Municipalidad de Buenos Aires por la ampliación de los beneficios establecidos en los artículos 12,13 y 14 de la Ley n.º 9848. Lo anterior, se desprende de lo indicado en el oficio PMBA-24-2021 del Departamento de Presupuesto.
- 2.89 En este caso resulta aplicable lo señalado en la verificación de otros artículos de la Ley n.º 9848 sobre las causas, riesgos y criterios normativos incumplidos con la omisión en la elaboración de estudios que respalden las decisiones de la Administración, tanto por requerimiento expreso del legislados como por ser parte de la gestión administrativa del jerarca y titulares subordinados.

**Divulgación para que los contribuyentes pasivos se enteren de los alcances y los procedimientos de los beneficios estipulados en la Ley n.º 9848 (artículo 18)**

- 2.90 La Ley n.º 9848 establece:

*“ARTÍCULO 18- Divulgación. Para lograr la mayor recaudación posible, las municipalidades que se acojan a la presente ley deberán realizar una adecuada campaña de divulgación, de tal forma que los contribuyentes pasivos se enteren de los alcances y los procedimientos de estos beneficios.”*

- 2.91 En cuanto al Plan de la campaña de divulgación de los alcances y los procedimientos de los beneficios considerados en la Ley n.º 9848, la Alcaldía no presentó el documento correspondiente. La Administración municipal se limitó, en el oficio AT/MBA/012-2021, a indicar dos actividades realizadas, a saber: 1- Perifoneo y 2- Volantes.
- 2.92 En el oficio PMBA-62-2021 el Departamento de Presupuesto se señala la ausencia de información sobre la ejecución de los recursos incorporados en la Modificación 14-2020 (¢2.000.000), aparte de que en la justificación de ese ajuste presupuestario no se hace referencia a la campaña de divulgación que indica el artículo 18 ya mencionado.
- 2.93 Con lo anterior se determina que la Administración no estableció un Plan de divulgación referente a las acciones para apoyar a los contribuyentes, contenidas



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

en la Ley n.º 9848. Tampoco se definió un mecanismo de control sobre la ejecución de los recursos presupuestados ni para la evaluación del impacto de la campaña. Sin perjuicio de lo anterior, en el oficio AT/MBA/012-2021 la Administración estima en 5000 la cantidad de contribuyentes cubiertos con la campaña de divulgación.

- 2.94 Las omisiones indicadas tienen una causa probable en que la Administración municipal no cuenta con mecanismos de planificación y control para el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria de los recursos asignados a un destino particular, como en este caso la divulgación del Plan de moratoria y reducción de arrendamientos.
- 2.95 En el tanto se presentaron las limitaciones antes apuntadas, no existe evidencia para confirmar que el artículo 18 de la Ley n.º 9848 alcanzó un cumplimiento razonable, lo cual es extensivo a los numerales 4.1, 4.5 y 4.6 de las *Normas de Control Interno para el Sector Público* y a las *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público* (numerales referidos a las fases de control, ejecución y evaluación presupuestarias).
- 2.96 Se incrementa, por tanto, el riesgo de errores, omisiones e incumplimientos del bloque de legalidad, cuando la ejecución de recursos para la divulgación se realiza sin contar con una guía o marco de referencia. Además, la Administración no cuenta con información de los resultados de la divulgación realizada en el año 2020, limitando la toma de decisiones para periodos siguientes.

### **Suspensión temporal de licencias municipales (artículo 19)**

- 2.97 En este numeral se reforma el artículo 88 del Código Municipal (Ley n.º 7794), para establecer la figura de la suspensión temporal de licencias para ejercer actividades lucrativas en los siguientes términos:

*“En casos de calamidad pública o emergencia nacional o cantonal, declarados por el Gobierno central, las municipalidades e intendencias podrán suspender, a petición de los licenciatarios, temporalmente la vigencia de las licencias otorgadas por un plazo máximo hasta de doce meses. Durante el plazo de suspensión, al no estar desarrollándose la actividad comercial, no se cobrará el impuesto correspondiente a que hace referencia el párrafo anterior.”*

- 2.98 La posibilidad de la suspensión temporal de licencias no es citada en el *Plan para apoyar al Contribuyente Local ante la Emergencia Nacional por la pandemia de COVID-19, conforme a la Ley 9848*, aprobado por el Concejo Municipal mediante



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

acuerdo de la Sesión Ordinaria n.º 06-2020, a pesar de la exigencia de divulgación establecida en el artículo 18 de la Ley n.º 9848. Cabe agregar que en el acuerdo 07 del Concejo Municipal tomado en la Sesión Ordinaria 36-2021 se hace una mención escueta a este beneficio.

- 2.99 En relación con las regulaciones externas e internas establecidas para definir las condiciones de dicha suspensión temporal de licencias, la Administración municipal indica que son “Las establecidas en el Art. 88 del Código Municipal” (oficio AT/MBA/012-2021). También se señaló en esa nota que la suspensión temporal de licencias está considerada en los ingresos estimados por concepto del impuesto respectivo del Presupuesto inicial 2021 aprobado.
- 2.100 Por su parte, la Administración municipal tampoco realizó un estudio para determinar el impacto en la gestión física y financiera de la Municipalidad de Buenos Aires por la aplicación de la suspensión temporal del cobro del impuesto por licencias para actividades lucrativas, señalando que “En el año 2020 solo se procedió a suspender una Patente de Catering por un monto de ₡22.510.00 trimestral” (oficio AT/MBA/012-2021 del Departamento Administración Tributaria). Por consiguiente, cabe reiterar lo señalado con respecto a esta omisión en el caso de otros artículos de la Ley n.º 9848.

### **Programa extraordinario de fiscalización CGR (artículo 20, Ley n.º 9848)**

2.101 La Ley n.º 9848 establece:

*“ARTÍCULO 20- Programa extraordinario de fiscalización. La Contraloría General de la República y las auditorías internas de las municipalidades deberán elaborar y ejecutar, conjuntamente, un programa extraordinario de fiscalización del presupuesto de los años 2020 y 2021, así como sus liquidaciones presupuestarias, a fin de verificar el cumplimiento efectivo de lo establecido y autorizado en la presente ley....”*

2.102 Al respecto, el Órgano Contralor señaló en el *Informe de seguimiento de la gestión pública sobre la implementación de la Ley N.º 9848 “Ley para apoyar al Contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19” y Ley N.º 9843 “Fortalecimiento del Depósito Libre Comercial de Golfito” No DFOE-DL-SGP-00004-2020* que:



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**  
**DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

*“...requirió establecer una estrategia específica en conjunto con las Auditorías Internas del sector municipal, que le permitiera dar seguimiento al uso de los recursos públicos por parte de los gobiernos locales de acuerdo con sus competencias y obligaciones....”/*

*Para la obtención de la información se estableció una metodología para la atención de los temas relacionados con gestión financiera y presupuestaria institucional de las municipalidades, de acuerdo con lo establecido en las leyes N.º 9848 y 9843.... /*

*1.9. En relación con la segunda línea de información y en acatamiento de lo establecido en el artículo N.º 20 de la Ley 9848 sobre establecer y ejecutar un programa extraordinario de fiscalización por parte de la CGR en coordinación con las Auditorías Internas de cada municipalidad, se realizaron 2 sesiones de trabajo con un grupo de 20 auditores de diferentes municipalidades con el fin de obtener insumos e intercambiar ideas sobre el abordaje de la ley N.º 9848 y una sesión de trabajo con los auditores de los gobiernos locales de Corredores, Osa, Golfito, Buenos Aires y Coto Brus para la atención de la Ley N.º 9843.*

*1.10. Una vez ejecutado lo anterior, se elaboraron dos herramientas para que las auditorías internas colaborarán en el proceso de recopilación, verificación y análisis de la información, relacionadas con modificaciones presupuestarias ejecutadas en los meses de junio y julio del presente año, que respondan a la aplicación de los artículos 4, 5, 7 y 8 de la Ley N.º 9848 y con información general de cada municipalidad de la aplicación de los artículos N.º 10, 12, 13, 14, 15 y 17 de esa misma ley sobre uso del SICOP y aplicación de los planes de moratoria.*

*1.11. Al respecto, dichas herramientas fueron remitidas entre el 29 y 30 de julio del 2020 a todas las unidades de auditorías de las 82 municipalidades para su llenado y posterior remisión a la CGR. ”<sup>11</sup>.*

2.103 Cabe agregar que el referido requerimiento de información lo hizo la Contraloría General con el oficio n.º 11444-2020, y respecto de los periodos agosto-setiembre mediante correo electrónico recibido el 1º de octubre de 2020 y en lo

---

<sup>11</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento de la gestión pública sobre la implementación de la Ley N.º 9848 “Ley para apoyar al Contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19” y Ley N.º 9843 “Fortalecimiento del Depósito Libre Comercial de Golfito” No DFOE-DL-SGP-00004-2020. Emitido el 24 de setiembre de 2020. Páginas 6 y 7.*



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

correspondiente a octubre-diciembre con el correo electrónico recibido el 15 de enero del 2021.

- 2.104 A las solicitudes realizadas por el Órgano Contralor se les dio la correspondiente atención, procediendo a completar con la información suministrada por la Administración municipal los formularios en línea que para dichos efectos facilitó la Contraloría General de la República.
- 2.105 Con el propósito de atender lo indicado en el artículo 20 de la Ley n.º 9848, el 17 de julio de 2020 mediante el oficio AI/MBA/116-2020, la Auditoría Interna comunica al Concejo Municipal la modificación II al Plan de Trabajo de la Auditoría Interna periodo 2020, incluyendo en dicho plan la *“Fiscalización extraordinaria, según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 9848”*.
- 2.106 En concordancia con lo anterior, la Auditoría Interna, mediante el oficio AI/MBA/164-2020 del 24 de setiembre de 2020, remitió al Concejo Municipal un programa extraordinario de fiscalización, el cual tenía como objetivo, ejecutar acciones o verificaciones tendientes a determinar el cumplimiento de lo indicado en los artículos de la Ley 9848. El citado programa fue aprobado por ese órgano colegiado según el acuerdo 10 de la Sesión ordinaria n.º 23-2020, celebrada el día 05 de octubre 2020, donde se dispuso lo siguiente: *“ACUERDO 10. SE ACUERDA Aprobar “El Programa Extraordinario de Fiscalización, Ley 9848, presentado por la Auditora Interna, en el oficio ai/mba-164-2020”*.
- 2.107 Asimismo, a partir del mes de diciembre del 2020, la Auditoría Interna inició un estudio denominado *Auditoría de carácter especial acerca de la implementación de la Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19, No 9848, Municipalidad de Buenos Aires -periodo 2020-*, con el objetivo de *Evaluar las políticas y procedimientos de control establecidos por la Municipalidad de Buenos Aires, en relación con los procesos para la implementación de la Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19, No 9848.*
- 2.108 El artículo 20 ya mencionado también dispone que *“...las auditorías internas de las municipalidades deberán presentar anualmente, para los períodos 2020, 2021 y 2022, un informe ante el concejo municipal respectivo, para dar cuenta del programa extraordinario de fiscalización, así como de los procesos de gestión, atención de la emergencia, procesos de contratación, el nivel de ejecución presupuestaria y los resultados obtenidos, de conformidad con los términos de la ley.”* El informe anual solicitado será remitido próximamente al Concejo Municipal.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

### 3 CONCLUSIONES

3.1 La Ley n.º 9848 se emite dentro del marco de la pandemia por el COVID-19, y corresponde a una de las principales acciones de respuesta a su impacto económico en las municipalidades y en los contribuyentes del cantón. Contiene un conjunto de disposiciones para reforzar la gestión financiera de las municipalidades, así como acciones municipales para apoyar al contribuyente en el pago de tributos municipales, las cuales se caracterizan por ser algunas de ellas de carácter excepcional (solo aplican en los periodos 2020 y 2021), otras son permanentes (exclusión de la regla fiscal, aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y uso del SICOP, giro oportuno de transferencias Ley n.º 8114, suspensión temporal de licencias), y varias son temporales (moratorias, disminución de arrendamientos, arreglos de pago), lo cual ameritaba una acción diligente, oportuna y, sobre todo, tomar en cuenta que algunas medidas de la referida normativa son con carácter de autorización, por lo que a cada Municipalidad le correspondía valorar su aplicación o no, a partir de los estudios financieros y jurídicos.

3.2 La implementación de nueva normativa legal resulta siempre en un reto para la Administración municipal desde el punto de vista jurídico, administrativo, tributario y presupuestario, por lo que se requiere de un proceso de aplicación robusto que parte del apoyo superior y de los titulares subordinados, complementado con la participación de las unidades competentes según el caso.

En el caso del proceso de implementación de normativa legal de la Municipalidad de Buenos Aires, se identificaron debilidades que no permiten garantizar razonablemente que la aplicación de nueva legislación se realice de acuerdo con el bloque de legalidad aplicable. Algunas de esas debilidades se refieren a la ausencia de normativa interna para regular el proceso y la designación de una unidad o persona para la coordinación, de planes de acción con el detalle de actividades, responsables y plazos, de un sistema o módulo específico para el registro de normativa legal, ni para el seguimiento del proceso de implementación y la evaluación de los resultados.

3.3 Además, la Ley n.º 9848 fue aplicada sin contar con estudios jurídicos, financieros, tributarios o de otra índole, y no se evaluaron los resultados físicos y financieros obtenidos en el periodo 2020, entre otras omisiones, con lo cual se debilitó el respaldo de la toma de decisiones por parte de diferentes niveles de la organización. Al respecto, tampoco se derivaron acciones por parte de la Administración municipal en respuesta a los resultados y recomendaciones contenidos en los informes emitidos por la Contraloría General de la República sobre la aplicación de esa normativa.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

- 3.4 En el caso particular de la aplicación de las disposiciones para reforzar la gestión financiera contenidas en los artículos 1 al 11 de la Ley n.º 9848, se presentaron algunas debilidades que no permiten garantizar razonablemente que su implementación se realizó de acuerdo con el bloque de legalidad aplicable. Si bien algunas normas no eran aplicables y otra no se utilizó, en las restantes se registraron omisiones como la ausencia de un procedimiento interno para el trámite de las transferencias de la Ley n.º 8114, en el respaldo en un criterio jurídico de la aplicación de dos artículos, en la elaboración de informes financieros sobre el impacto de los cambios normativos en las finanzas municipales y en el control sobre la creación de plazas.
- 3.5 En cuanto a la implementación de las acciones para apoyar al contribuyente en el pago de tributos municipales, no se realizó en las condiciones previstas en la Ley n.º 9848 (artículos 12 al 19), por lo que no existe una certeza razonable de que su aplicación por la Administración municipal fuera de acuerdo con el bloque de legalidad y de que llegue a generar los beneficios -para los contribuyentes- esperados por el legislador. Las principales debilidades se refieren a la omisión de estudios de diferente naturaleza exigidos por la referida normativa y otros que complementariamente le correspondía elaborar a la Administración para respaldar las acciones tomadas.
- 3.6 Esos informes, en conjunto con el plan de acciones para implementar la Ley (periodos 2020 y 2021), el plan de divulgación de las acciones a favor de los contribuyentes y la evaluación de los resultados físicos y financieros obtenidos con la implementación de la Ley n.º 9848 (2020), corresponden a instrumentos que hubiesen permitido a la Administración una implementación ordenada, acorde con el bloque de legalidad, efectiva y con mayores beneficios para los contribuyentes y para la misma Municipalidad en cuanto a su gestión financiera.
- 3.7 Otros aspectos en los que la gestión de la Administración no fue conforme con lo establecido en la Ley n.º 9848, se refieren a la aprobación de moratorias de patentes sin verificar que los contribuyentes cumplieran los requisitos en cuanto a sus obligaciones tributarias (artículo 12), la sustitución del requisito de la presentación de las declaraciones del impuesto al valor agregado por una declaración jurada del contador (artículo 13), y el Plan de moratoria aprobado por el Concejo Municipal omite detallar las tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos municipales y cánones por concesión sobre los cuales se habilitará este beneficio (artículo 15), así como referir el beneficio de la suspensión temporal de licencias (artículo 19).



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

- 3.8 Por su parte, la Contraloría General de la República emitió tres informes de fiscalización relacionados con la aplicación de la Ley n.º 9848, sin embargo, la Administración municipal no hizo referencia a acciones concretas derivadas de los resultados y recomendaciones contenidos en ellos, a pesar de que los antes detallados guardan estrecha vinculación con la situación financiera en el periodo 2020 de la Municipalidad de Buenos Aires. A partir de lo anterior, se estima que existe una oportunidad de mejora de la gestión institucional en la divulgación y atención de recomendaciones derivadas de informes emitidos por el Órgano Contralor.
- 3.9 Ante situaciones como la pandemia COVID-19 presentada en el año 2020 y cuyo impacto se mantiene en el 2021, se hace necesario que la Administración municipal fortalezca las capacidades de gestión de la continuidad institucional, respecto de lo cual puede considerar las principales recomendaciones sobre la materia emitidas por el Órgano Contralor. Asimismo, la sostenibilidad financiera en la prestación de servicios municipales críticos es una capacidad a considerar para identificar, analizar, evaluar y administrar los recursos financieros en el corto, mediano y largo plazo, en procura de atender sus compromisos actuales y futuros para asegurar la continuidad de esos servicios, por lo que se estima pertinente que se valoren los aspectos de mejora continua y buenas prácticas enlistadas por la Contraloría General de la República.



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

### 4 RECOMENDACIONES

En ejercicio de las competencias otorgadas en el inciso b) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292, y con base en los hallazgos presentados en este informe, la Auditoría Interna emite las siguientes recomendaciones con el propósito de prevenir y corregir riesgos potenciales, las cuales son de acatamiento obligatorio, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

#### Al Concejo Municipal

- 4.1 Respalda, de ajustarse al ordenamiento jurídico y técnico aplicable, las acciones que realice la Alcaldía para definir e implantar un proceso participativo y permanente de valoración del riesgo institucional, según los requerimientos de la normativa vigente y las condiciones particulares de la Municipalidad.
- 4.2 Apoyar a la Alcaldía, según sus competencias, respecto de los requerimientos que haga para el efectivo cumplimiento de las recomendaciones giradas a esa dependencia en este informe.

#### Al MSc. José Rojas Méndez, Alcalde Municipal, o al funcionario que en su lugar ocupe ese cargo

- 4.3 Elaborar y emitir un procedimiento de implementación de normativa legal que incluya, al menos, la designación de la unidad responsable de coordinar el proceso; la formulación de planes de acción -con el detalle de actividades, responsables y plazos-; unidades participantes; insumos requeridos tales como informes financieros y jurídicos, u otra información; mecanismos para el análisis de la ley y sus requerimientos, de seguimiento del proceso de implementación y de evaluación de los resultados, así como un registro de la normativa legal y su correspondiente divulgación a lo interno y externo. *Ver resultados 2.4, del 2.6 al 2.11, de 2.14 al 2.17, del 2.55 al 2.100 de este informe.*

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 20 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el plan con su cronograma para el cumplimiento de la recomendación. Además, en un plazo de tres meses calendario adicionales se deberá informar a la Auditoría Interna mediante una nota sobre la emisión formal del procedimiento.

- 4.4 Elaborar y emitir una directriz institucional en la cual se solicite el apoyo de todas las dependencias municipales para el proceso de implantación del sistema de valoración del riesgo institucional. *Ver resultado 2.5 de este informe.*



## MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



AI/MBA-INF-03-2021

Para establecer el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el oficio en el que consta la comunicación de la directriz institucional antes indicada. Además, la Alcaldía deberá remitir a la Auditoría Interna un informe de los resultados de la Contratación n.º 2021CD-000120-0004200001, en un plazo de 15 días hábiles posteriores al recibido conforme de los productos contratados.

- 4.5 Definir y emitir mecanismos de seguimiento de las acciones para el cumplimiento de los planes de acción derivados de las autoevaluaciones de control interno de las diferentes unidades institucionales. *Ver resultados 2.5 y 2.12 de este informe.*

Para establecer el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el plan con su respectivo cronograma para el cumplimiento de la recomendación. Además, en un plazo de tres meses calendario adicionales se deberá informar a la Auditoría Interna mediante una nota sobre la emisión e implementación de los mecanismos de seguimiento.

- 4.6 Establecer una política institucional sobre los informes de fiscalización que son recibidos de la Contraloría General de la República, que comprenda al menos lo que respecta a su comunicación interna, análisis, definición y seguimiento de acciones derivadas de los resultados y recomendaciones contenidos en ellos. *Ver resultado 2.9 de este informe.*

Para determinar el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 60 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el oficio en el que consta la directriz institucional mediante la cual se emitió la política antes indicada.

- 4.7 Desarrollar, emitir y divulgar un procedimiento de formulación de documentos presupuestarios (Presupuestos iniciales, Presupuestos extraordinarios y Modificaciones presupuestarias), el cual debe considerar los mecanismos para identificar oportunamente la normativa presupuestaria interna que requiere ser actualizada, así como para verificar el cumplimiento del bloque de legalidad, entre otras cosas. *Ver resultados 2.12 y 2.13 de este informe.*

Para considerar esta recomendación como cumplida, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 4 meses siguientes al recibido de este informe, el oficio en el que consta la emisión del procedimiento referido.



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**  
**DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

- 4.8 Elaborar y promulgar un procedimiento para la solicitud de transferencias del Gobierno Central, que incluya todas las gestiones necesarias para el cumplimiento de los requerimientos para el giro oportuno de los recursos a la Municipalidad. *Ver resultados del 2.19 al 2.21 de este informe.*

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 90 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el oficio mediante el cual se emite el procedimiento antes indicado.

- 4.9 Establecer formalmente el fundamento legal para la aplicación diferenciada en el periodo 2020 de los porcentajes correspondientes a los aportes a la Junta Administrativa del Registro Nacional y el Órgano de Normalización Técnica, y su conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley n.º 9848. *Ver resultados del 2.22 al 2.25 de este informe.*

Para comprobar la atención de esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 45 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el oficio mediante el cual se emite el criterio jurídico interno correspondiente.

- 4.10 Elaborar y emitir una directriz institucional referente a la aplicación del artículo 7 de la Ley n.º 9848, la cual considere como condición indispensable la elaboración de estudios financieros que demuestren la disminución de ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia, de previo a la utilización del Superávit libre y específico del periodo 2020 para garantizar la continuidad de servicios municipales o para gastos corrientes de administración general. *Ver resultados del 2.31 al 2.39 de este informe.*

Para establecer el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el oficio en el que consta la directriz institucional antes indicada.

- 4.11 Efectuar un análisis integral del impacto en la gestión física y financiera de la Municipalidad de Buenos Aires, por la aplicación de la excepción establecida en el artículo 11 de la Ley n.º 9848 –regla fiscal-, y las acciones de control del gasto corriente correspondientes. *Ver resultados del 2.45 al 2.47 de este informe.*

Para confirmar el cumplimiento de esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 60 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el análisis elaborado al efecto.



**MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**  
**DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA**

mmena@munibuenosaires.go.cr  
Teléfono 2730-07-67



**AI/MBA-INF-03-2021**

4.12 Formular y emitir un procedimiento para que los Departamentos de Presupuesto y Recursos Humanos verifiquen que la creación de plazas por Sueldos para cargos fijos y Servicios especiales cuentan con la aprobación expresa del Concejo Municipal, así como para el control del número de plazas que se reporta a instancias internas y externas. *Ver resultados del 2.48 al 2.53 de este informe.*

Para dar por cumplida esta recomendación, la Alcaldía deberá presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 90 días hábiles siguientes al recibido de este informe, el oficio mediante el cual se emite el referido procedimiento.

## **5 CONSIDERACIONES FINALES**

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las recomendaciones anteriores deberá remitirse en los plazos y términos antes fijados a la Auditoría Interna.

Se reitera a la Administración la obligatoriedad de analizar e implementar las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, n.º 8292.

Esta Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas, así como de solicitar la valoración del establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de su incumplimiento injustificado.

Finalmente se reitera a la Administración que, para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe, se debe observar lo que al respecto disponen los artículos 36, 37 y 38 de la precitada Ley.

---

Licda. Mardeluz Mena León  
**AUDITORA INTERNA**