



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Informe N° AUDI-PT-04-2019

Auditoría operativa al Mercado Municipal

2019



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1 Justificación del estudio.....	4
1.2 Objetivo general	4
1.3 Objetivos específicos.....	4
1.4 Alcances.....	4
1.5 Limitaciones.....	4
1.6 Productos	5
1.7 Normativa	5
2 RESULTADOS.....	5
2.1 Control de servicios públicos relacionados con el mercado.....	5
2.2 Aplicación de la tasa del servicio de recolección de residuos.....	6
2.3 Expedientes de inquilinos.	8
2.4 Gasto administrativo.....	10
2.5 Obligaciones a nombre de terceras personas.....	11
2.6 Obligaciones de patentados.....	14
2.7 Morosidad.....	16
2.8 Cesiones de locales.....	17
2.9 Atención de locales.....	20
2.10 Documentación sobre patentes y renta.....	22
2.11 Asignación de locales.....	24
2.12 Función de administración del mercado.....	25
2.13 Otros asuntos a tomar en cuenta.....	26
3 CONCLUSIONES.....	27
4 RECOMENDACIONES	28
4.1 Al Concejo Municipal.....	28
4.2 Al Alcalde Municipal:.....	32



MUNICIPALIDAD DE NARANJO

AUDITORÍA INTERNA



Informe N° AUDI-PT-04-2019 RESUMEN EJECUTIVO

¿Que se examinó?

Se revisó el control interno de los procesos relacionados con el mercado, tanto desde el punto de vista administrativo como de cumplimiento por parte de los inquilinos.

¿Por qué es importante?

El estudio realizado se considera relevante en razón de que nunca se había ejecutado un trabajo de este tipo en el mercado municipal; mismo que a su vez permite mejorar la administración de dicho inmueble.

¿Que se encontró?

Se localizaron grandes debilidades en materia de control interno, las cuales imposibilitaron a la Auditoría Interna ahondar en diversos temas propios del mercado.

¿Qué sigue?

Se emite un informe con diversas recomendaciones a fin de lograr el mejoramiento del Sistema de Control Interno del proceso correspondiente al Mercado Municipal, el cual servirá de insumo para las autoridades municipales de cara al cambio de quinquenio. Se espera así mismo, la realización a mediano plazo, de otro estudio al mercado, de modo que quede valorado tanto el final como el inicio de un quinquenio.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Informe N° AUDI-PT-04-2019

Auditoría operativa al Mercado Municipal

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación del estudio

El estudio se justifica en el cumplimiento que debe darse al Plan de Trabajo Anual de la Auditoría Interna, mismo que fue remitido en su momento a la Contraloría General de la Republica.

1.2 Objetivo general

Ejecutar una auditoria de tipo operativo al servicio de mercado municipal, a fin de verificar el apego a los reglamentos y políticas vigentes, así como la revisión del control interno.

1.3 Objetivos específicos

En razón de las situaciones indicadas en el numeral 1.5 del presente informe, no fue posible al personal de la Auditoria Interna definir áreas específicas a para el estudio.

1.4 Alcances

Se efectuó una revisión general del control interno de las operaciones del mercado.

1.5 Limitaciones

Los expedientes de patentes y de inquilinos de mercado con los que se debió trabajar no contaban, a criterio de esta oficina, con información suficiente; generando la imposibilidad para esta Auditoría Interna, de



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

ahondar en algunos aspectos relacionados a este tema. En otros casos no se contaba ni con los expedientes de patente de algunos inquilinos.

En el desarrollo de la etapa de planificación, específicamente en la valoración del control interno, se encontró una cantidad muy significativa de debilidades las cuales no permitieron a la auditoría interna ahondar en diversos temas.

1.6 Productos

El producto que se espera emitir al finalizar el presente estudio es un informe con los resultados obtenidos y sus respectivas recomendaciones; lo anterior a modo de informe parcial dada la relevancia de las condiciones observadas en la revisión del control interno. Se espera que este informe sirva de insumo para corregir deficiencias detectadas, a fin de evaluar a más a tardar en el periodo 2021, la corrección de las debilidades y profundizar en el tema.

1.7 Normativa

El presente estudio fue realizado de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014), así como tomando en cuenta, entre otra normativa, lo establecido por la Ley General de Control Interno y el Manual de Normas de Control Interno del Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

2 RESULTADOS

2.1 Control de servicios públicos relacionados con el mercado.

El artículo 8° de la Ley General de Control Interno establece lo siguiente:



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

“Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.” El subrayado es propio.

No obstante, al efectuar una valoración sobre el control interno, se pudo observar que a algunos inquilinos no se les había cargado en el sistema (SIM) algunos servicios públicos.

Esto podría ser consecuencia de una débil supervisión de las jefaturas, así como de poca comunicación interdepartamental, generando que a algunos contribuyentes no se les asignara los servicios en el momento oportuno, con las consecuencias financieras (ausencia de pago) que ello generó para la institución.

Finalmente, en la conferencia final del informe, el señor Alexander Acuña dijo entre otras cosas que era necesario que cuando había un cambio de inquilino, ellos trasladaran los servicios a nombre del nuevo inquilino.

2.2 Aplicación de la tasa del servicio de recolección de residuos.

Según el Código Municipal, artículo 83º:



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

“(...) En el caso específico de residuos ordinarios, se autoriza a las municipalidades a establecer el modelo tarifario que mejor se ajuste a la realidad de su cantón, siempre que este incluya los costos, así como las inversiones futuras necesarias para lograr una gestión integral de residuos en el municipio y cumplir las obligaciones establecidas en la Ley para la gestión integral de residuos, más un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo. Se faculta a las municipalidades para establecer sistemas de tarifas diferenciadas, recargos u otros mecanismos de incentivos y sanciones, con el fin de promover que las personas usuarias separen, clasifiquen y entreguen adecuadamente sus residuos ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley para la gestión integral de residuos. (...)”

A pesar de ello, a los inquilinos del mercado se les ha cobrado el servicio de recolección de residuos de acuerdo a la escala de costos utilizada en la estimación de la tasa, sin establecer tarifas diferenciadas según el volumen de residuos que produzca cada uno.

Ello podría obedecer a que las tarifas se aplican en una forma muy general, sin que exista voluntad por parte de la administración para ofrecer a los inquilinos un modelo tarifario más ajustado a sus necesidades y a la verdadera generación de residuos de cada local, que contemple además lo reciclado; a pesar de que se cuenta con un departamento para realizar tal tarea.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

La consecuencia directa de lo anterior es que se esté aplicando un modelo que no responde a la realidad de la generación de residuos en el mercado.

Al respecto, durante el desarrollo de la conferencia final, no hubo comentarios relevantes sobre este tema.

2.3 Expedientes de inquilinos.

Existe diversa normativa que regula lo concerniente al manejo de la documentación en el sector público, al cual pertenece el mercado municipal. Al respecto, el numeral 4.5 Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público estipula lo siguiente:

“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.”

Asimismo, el Reglamento General de Patentes Comerciales y Similares de la Municipalidad de Naranjo indica en el artículo 5° inciso k) que:



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

“De los requisitos. El interesado deberá presentar los siguientes documentos a la Unidad de Administración Tributaria para su análisis con los siguientes requisitos:

k) Por cada solicitud se instaurará un sistema de archivo, para lo cual se abrirá un expediente administrativo para cada solicitud, y que estará en custodia de la Unidad de Administración Tributaria.”

Sin embargo, se pudo observar que no hay consistencia en la información que contienen los expedientes de los inquilinos de mercado; e incluso en muchos expedientes no se encontraron los contratos de alquiler de los locales.

Una posible causa es que el puesto de encargado de mercado ha estado sujeto en los últimos años a muchos cambios de personal y de jerarquía, lo cual posiblemente afectó en alguna medida la uniformidad de la documentación que los expedientes debían tener.

Asimismo, el reglamento del mercado no establece que documentos debe contener el mismo, de modo que el asunto ha quedado a criterio de la persona a cargo de la administración del mercado.

Por otra parte, de lo anterior se deriva entre otras cosas, que los expedientes no reúnan la información requerida para efectos de control y fiscalización, o bien que, por el contrario, contengan información que tal vez no es relevante, referente a los inquilinos.

Por último, en la conferencia final el señor Juan Carlos Madrigal mencionó la causa por la cual no disponían de contratos, indicando además que



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

sobre ese tema existía un recurso que había interpuesto la señora alcaldesa anterior.

2.4 Gasto administrativo.

Mediante el acuerdo SO-34-728-2017 de la Sesión ordinaria 34 de 21 de agosto de 2017:

"El Concejo Municipal acuerda solicitarle al señor alcalde que le informe al Director Financiero que se incluya en el presupuesto 2018 que de los ingresos por los diferentes servicios que brinde la Municipalidad se tome un 20% para gastos de administración."

Al examinar las planillas administrativas del periodo 06-2019, se pudo constatar que el salario de la encargada de la administración del mercado, se ha estado cargado directamente al servicio (Mercado) y no al gasto administrativo, como debería proceder.

Es posible que esta situación se produjera como una forma con la cual contar con una mayor cantidad de recursos libres para el programa I "administración". Sin embargo, esta práctica disminuye la cantidad de recursos que se pueden destinar a la atención de los servicios y, por tanto, perjudica a los beneficiarios de los mismos.

Específicamente para el caso del mercado, los inquilinos se ven afectados por cuanto los recursos que podrían destinarse a financiar obras de mantenimiento u ornato de dicho inmueble, se ven reducidos para efectuar el pago de la administradora, siendo que dicho rubro debía de haberse cubierto con el porcentaje (20%) destinado a gastos administrativos.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Sobre este tema, en la conferencia final no se dieron comentarios.

2.5 Obligaciones a nombre de terceras personas.

Como parte de las labores de planificación, específicamente la valoración de los controles existentes, se efectuaron pruebas para verificar la existencia de obligaciones comunes a todos los inquilinos, entre ellas los servicios municipales, el registro tributario y el estado de patrono ante la CCSS.

Al realizar la actividad, inicialmente parecía que muchos inquilinos no tenían servicios municipales asignados, no aparecían inscritos ante tributación ni como patronos ante la CCSS. No obstante, hechas las averiguaciones necesarias, se evidenció que la razón por la cual no aparecían con tales obligaciones asignadas, es porque se encontraban a nombre de terceras personas, que no son inquilinos.

Al respecto, el numeral 4.5 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público establece entre otras cosas lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.” El subrayado es propio.

Además, el mismo cuerpo normativo estipula en el numeral 5.1 que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar (...) la información de la gestión institucional (...)." El subrayado es propio.

Adicionalmente se debe indicar que, respecto al tema de los dependientes de los locales, el artículo 9º del Reglamento de Mercado de la Municipalidad de Naranjo indica que:

"Todo adjudicatario de un local, podrá tener los dependientes que estime necesarios para la atención de su negocio, todos los dependientes deberán cumplir con los requisitos establecidos en los incisos a), b), y c) del artículo anterior de este Reglamento. Además de los otros requisitos exigidos por el Ministerio de Salud, póliza del INS y seguro respectivo por parte de la CCSS." El subrayado es propio.

Así las cosas, queda claro que, de contar un local con dependientes, debe darse el cumplimiento de los requisitos anteriores, independientemente de la persona que actúe como patrono.

Asimismo, después de analizarse la debilidad ya citada (obligaciones de inquilinos a nombre de terceros), se estima que algunas de las posibles causas del asunto son las siguientes:

- a. El otorgamiento de servicios por parte de la municipalidad a personas cuya actividad comercial se encontraba en el mercado sin que, previo al otorgamiento del mismo, se diera una verificación de si se trataba de un inquilino o no.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO

AUDITORÍA INTERNA



- b. Una mala comunicación.
- c. La situación expuesta en el numeral 2.12 y que se relaciona con la realización de trámites relacionados con el mercado que no llegan a conocimiento de la administración del mismo.
- d. Respecto a los inquilinos cuyas obligaciones tributarias y de seguridad social se encuentran a nombre de otros, se debe posiblemente a que la Municipalidad nunca haya requerido a los inquilinos el cumplimiento, a título personal, de las obligaciones tributarias y de seguridad social. Lo anterior a pesar de ser un deber de todo comerciante estar al día sus obligaciones, lógicamente, a título personal, pues las mismas son inherentes a la persona que ejerce los actos de comercio.

Por otra parte, se debe tener presente que la condición descrita podría facilitar que se den situaciones de incumplimiento o morosidad en el Mercado y que no puedan ser detectados en razón de encontrarse a nombre de otras personas que no son inquilinos. Asimismo, podrían otorgarse permisos o realizarse tramites a inquilinos cuyo local presente algún incumplimiento, pero que, por encontrarse a nombre de otras personas, no sea posible detectarlo. Con ello se privaría a la Municipalidad de uno de los mecanismos con que cuenta para requerir el cumplimiento de obligaciones.

Por último, no se dieron comentarios respecto al presente hallazgo.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

2.6 Obligaciones de patentados.

Se pudo constatar que algunos inquilinos se encontraban operando sus locales sin patente o con ella vencida, desde hacía más de un trimestre. En otros casos, no tenían ubicado el comprobante respectivo en lugar visible.

Al respecto, hay que tener presente que el Código Municipal estipula en su artículo 88 lo siguiente:

“Artículo 88 -Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado.”

El incumplimiento del artículo anterior, sin perjuicio de otra normativa, se castiga conforme establece el artículo 90 bis del mismo cuerpo normativo, el cual indica:

“La licencia referida en el artículo 79 ¹, podrá suspenderse por falta de pago de dos o más trimestres, o bien por incumplimiento de los requisitos ordenados en las leyes para el desarrollo de la actividad.

¹ Se menciona la licencia del artículo 79, no obstante, debe tenerse en cuenta que, con motivo de la "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal" del 23 de abril del 2018, se corrió la numeración, por lo que se traspasó el antiguo artículo 79 al 88.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Será sancionado con multa equivalente a tres salarios base, el propietario, administrador o responsable de un establecimiento que, con licencia suspendida continúe desarrollando la actividad.

Las municipalidades serán responsables de velar por el cumplimiento de esta ley (...)." El subrayado es propio.

Mismo plazo (dos trimestres o más) estipula el Reglamento General de Patentes Comerciales y Similares de la Municipalidad de Naranjo para efectos de suspender y cancelar la patente.

Visto lo anterior, esta auditoría estima que la principal causa de tal situación es la resistencia por parte de la administración a aplicar la ley para aquellos casos de inquilinos con dos o más trimestres vencidos por concepto de patente.

Ello ha permitido que se dé la operación de negocios en el mercado que incumplieron a todas luces con la normativa legal vigente, lo cual a su vez perjudica la percepción de los ingresos municipales.

Finalmente, en la conferencia final el señor Alexander Acuña mencionó entre otras cosas que, en conjunto con los inspectores, hicieron un informe de las patentes de los inquilinos del mercado y que se trasladó al departamento de Patentes. Que, sin embargo, al día de hoy, no se había gestionado ningún trámite por parte del encargado.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO

AUDITORÍA INTERNA



2.7 Morosidad.

Sobre el tema de los alquileres de locales del Mercado, el Reglamento General del Mercado de la Municipalidad de Naranjo establece en el artículo 11 lo siguiente:

“El atraso en la cancelación de los alquileres tendrá un recargo con carácter de interés de un 2% mensual, con base en el artículo N° 57 del Código Tributario. La morosidad por más de un mes, será sujeto de rescisión directa del contrato como acto de mera constatación siguiéndose el debido proceso por parte de la Administración Municipal, quien deberá ordenar y ejecutar el desalojo correspondiente, según lo que establece la Ley General de la Administración Pública.

No obstante, se constató el retraso en el pago del alquiler de locales de mercado por parte de algunos inquilinos; en determinados casos la morosidad se extendió incluso por varios años.

Asimismo, se evidenció que la morosidad afectó también el pago de los servicios municipales (agua y recolección de residuos). Esta situación se verificó en una cantidad importante de inquilinos. Al respecto, debe tenerse presente la obligación que el reglamento anteriormente citado establece sobre este tema:

“Artículo 12.-Todo inquilino deberá estar el día con las obligaciones económicas o impuestos municipales,



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

además deberán cancelar los servicios de agua, electricidad y Recolección de basura.” El reglamento es propio.

Así las cosas, nuevamente debe indicarse que una de las causas que ha propiciado mayormente esta situación, ha sido la permisibilidad por parte de las autoridades municipales para con los inquilinos y la resistencia a aplicar los instrumentos que facilita la normativa existente.

Finalmente, la principal afectación que provocó la problemática descrita, se dio en las finanzas de la Municipalidad; ello por cuanto se retrasó la percepción de los recursos y con ello se perjudicó la atención de las necesidades de los inquilinos en general.

Valga decir además que, en la conferencia final, el señor Juan Carlos Madrigal indicó que, a las personas que se encontraban atrasadas, debería dárseles la oportunidad de que se pongan al día; sin embargo, el señor alcalde mencionó que con el nuevo quinquenio se podría establecer que no se renuevan los contratos a las personas que no están 100% al día.

2.8 Cesiones de locales.

Mediante la revisión de los expedientes de inquilinos, se pudo observar la realización de varias cesiones de locales, los cuales por la forma en que fueron realizados llamaron la atención de esta Auditoría.

Entre otras cosas, se determinó que algunas cesiones se dieron sin que se ejecutaran otros trámites relacionados como por ejemplo la omisión en el cambio de los beneficiarios de los servicios municipales. En otros casos no se trataba de cesiones por mortis causa ni por asuntos sucesorios, sino por



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

acuerdos privados entre inquilinos y terceros, sin que mediara la Municipalidad en la negociación; incluso, se conoció un caso en que el inquilino primeramente llevó a cabo la cesión en forma privada y algunos meses después fue aprobada por el Concejo.

Lo anterior, sin embargo, pareciera no ser congruente con lo establecido por la Ley de Contratación Administrativa que sobre este tema menciona en su artículo 41 inciso b) que:

“ARTICULO 41.-Supuestos. La licitación pública es el procedimiento de contratación obligatorio en los siguientes casos:

b) En toda venta o enajenación de bienes, muebles o inmuebles, o en el arrendamiento de bienes públicos, salvo si se utiliza el procedimiento de remate.” El subrayado es propio.

Así, visto el artículo que antecede, queda claro el procedimiento que se debe utilizar para el arrendamiento de bienes públicos (locales del mercado en este caso); y a la vez deja claro que la única salvedad a la norma se da al utilizarse la figura de “remate”. Sobre este tipo de procedimiento, la misma ley establece lo siguiente:

“ARTICULO 49.-Supuestos. El procedimiento de remate podrá utilizarse para vender o arrendar bienes, muebles o inmuebles, cuando resulte el medio más apropiado para satisfacer los intereses de la Administración.”



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Al respecto, se estima que la situación expuesta pudo haber sido causada por la utilización de una interpretación muy amplia del artículo 7° del Reglamento General del Mercado de la Municipalidad de Naranjo, el cual refiere al tema de cesiones.

Esto a pesar de que, si se observa el mismo artículo, en él se deja claro cuáles son los casos de las cesiones (mortis causa o albacea establecido por los tribunales), e incluso **se hace alusión a que se prohíbe traspasar el local con ventas mercantiles privadas**. Asimismo, de haber existido alguna duda, debió en todo caso haberse atendido a la **jerarquía de las normas**, dándose prioridad a lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa, sobre lo establecido en el reglamento citado.

A modo de conclusión, es importante mencionar que la debilidad descrita abrió la posibilidad de que algún inquilino llegue, eventualmente, a transferir la condición de inquilino a otra persona como si no se tratase de una cosa pública.

En dicho supuesto, se habrían favorecido indebidamente tanto el inquilino (con un beneficio patrimonial), como el tercero (al acceder a un local sin haber tenido que participar de un remate o licitación). En contraparte, la Municipalidad se habría visto privada de los ingresos que hubiera percibido de haberse realizado un remate o licitación sobre el local (como lo dicta la ley).

Finalmente, en la conferencia final realizada con motivo del informe, el señor Alexander Acuña mencionó que hay casos en que la gente está lucrando con un bien público cuando se realizan estas sesiones. Al respecto, la Vicealcaldesa mencionó que depende de la Ley, porque se permite en la



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Ley de comercio, pero a nivel privado, no a nivel de un bien municipal; a lo cual el señor Juan Carlos Madrigal indicó que en otros mercados municipales se han venido haciendo siempre las cesiones de derecho, lo único es que Alajuela cobra salarios bases para realizar las sesiones de derecho. La señora Nazira Morales mencionó que este tema lo que van a responder los abogados.

2.9 Atención de locales.

Según se observó en los libros de bitácora del mercado, algunos inquilinos no se presentaron durante periodos de tiempo considerables a sus respectivos locales. Esta situación generó en que dichos locales debieran ser administrados o atendidos por otras personas, sobre las cuales no se observó documentación que permitiera conocer su nombre o calidades; a pesar de que esta información resulta de trascendencia para el control que al respecto debe llevar la Municipalidad.

Al respecto, el Reglamento General del Mercado de la Municipalidad de Naranjo estipula en su artículo 9º que:

"Todo adjudicatario de un local, podrá tener los dependientes que estime necesarios para la atención de su negocio, todos los dependientes deberán cumplir con los requisitos establecidos en los incisos a), b), y c) del artículo anterior de este Reglamento. Además de los otros requisitos exigidos por el Ministerio de Salud, póliza del INS y seguro respectivo por parte de la CCSS." El subrayado es propio.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Como se observa, los dependientes deben cumplir con ciertos requisitos y es deber de la Municipalidad verificarlos; de ahí la importancia de que se conozca las calidades de los mismos; pretendiéndose con ello, además, evitar situaciones de subarriendo.

Sobre este tema, el reglamento citado también establece lo siguiente:

“Artículo 26.-Quedan terminantemente prohibidos los subarriendos, a terceras personas, las ventas mercantiles de los locales del mercado, así como las administraciones de los mismos por personas diferentes al arrendatario, que simulen venta mercantiles, no podrán obtener de la Municipalidad la patente comercial respectiva (...).” El subrayado es propio.

Esta situación, posiblemente, haya sido causada por no haberse establecido por parte de la municipalidad controles suficientes respecto de las personas que se encuentran laborando en los locales del mercado. Ello a pesar de tener potestades suficientes para realizarlo.

La situación comentada implica que no se pueda verificar el cumplimiento del artículo 9º, referido a las calidades y la condición de las personas que se encuentran atendiendo los locales; mismas que deben estar conforme con lo establecido en el reglamento, el cual entre otras cosas requiere que los dependientes sean mayores de edad y no hayan sido procesados anteriormente por delitos contra la propiedad.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Asimismo, la problemática descrita podría facilitar la posibilidad de que se den subarriendos de locales del mercado, lo cual es una conducta que se prohíbe en forma estricta en el reglamento.

Sobre este tema, se realizó un comentario en la conferencia final de que, en apariencia, un local del mercado se prestó para la venta de droga. La señora Elizabeth Herrera mencionó que para poder actuar se necesita una denuncia, porque sin bases más bien nos pueden contrademandar.

2.10 Documentación sobre patentes y renta.

Al realizar el estudio, no fue posible obtener información relacionada con las declaraciones de patente y de renta de varios inquilinos del mercado, principalmente aquellas correspondientes a los años del 2016 en adelante. Inclusive, varios expedientes de patentes correspondientes a inquilinos del mercado nunca fueron facilitados a la Auditoría Interna, pues al parecer se desconocía su ubicación.

Sobre este tema, es importante mencionar lo que establece al respecto el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público:

"5.5 Archivo institucional. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico."



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Asimismo, es necesario indicar que la responsabilidad que tiene no solo el encargado de custodiar los expedientes de patentes, sino también aquel o aquellos funcionarios de los cuales depende jerárquicamente y cuyo deber es el ejercer una supervisión constante sobre las actividades que desempeñan sus subalternos; ello en cumplimiento de lo establecido en el mismo cuerpo normativo citado y que indica al respecto lo siguiente:

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

De este modo, para esta Auditoría la causa de la imposibilidad de acceder a la información que fue solicitada no es otra sino la falta de cuidado por parte de quien custodiaba los expedientes, lo cual se agravó en razón de la carente supervisión ejercida por la jefatura inmediata.

Todo ello derivó en un serio problema para el control interno de la Municipalidad, pues al no quedar constancia o no poder localizarse las declaraciones de patentes y de renta presentadas por los contribuyentes, no puede verificarse o revisarse dicha información, como sucedió durante la realización del presente estudio.

Finalmente, dado lo delicado del tema, esta Auditoría Interna valora la posibilidad de realizar un estudio de patentes para el periodo 2020.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Sobre este tema no se dieron comentarios en la conferencia final.

2.11 Asignación de locales.

Se pudo constatar que a algunos inquilinos se les asignó varios locales, lo cual resulta contrario a lo establecido en el Reglamento General del Mercado de la Municipalidad de Naranjo, específicamente a lo establecido en el artículo 29 que a la letra dice:

“Artículo 29.-No se permite la unificación de tramos contiguos. Queda prohibida además la pertenencia de más de dos tramos en manos de un solo inquilino o arrendatario. Si hasta la fecha los tramos están unificados y no existe la autorización municipal correspondiente, seguirán siendo unidades separadas, según el registro que lleva la Municipalidad de los mismos.” El subrayado es propio.

Sobre este tema, es posible que algunos de los inquilinos que actualmente cuentan con varios locales, tuvieran esta situación antes de la promulgación del reglamento de cita. No obstante, es necesario que la administración proceda a realizar un levantamiento de los locales que se encuentran en dicha condición y que se deje constancia del motivo por el cual se encuentra en tal condición.

Finalmente, independientemente de que exista justificación o no, la situación descrita contraviene lo establecido por el reglamento.

Sobre este tema no se dieron comentarios en la conferencia final.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO

AUDITORÍA INTERNA



2.12 Función de administración del mercado.

Se observaron algunos casos donde se dieron tramites relacionados con locales del mercado que, sin embargo, no fueron hechos previamente de conocimiento de la administración del mercado. Esto a pesar de que, para el debido control de dicho proceso, se hace indispensable contar con información sobre modificaciones, autorizaciones, asignación de servicios y otros tramites relacionados a locales del mercado.

Al respecto, la Ley General de Control Interno establece lo siguiente:

"Artículo 13.-Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable." El subrayado es propio.

La causa principal de esta situación es posiblemente la existencia de una deficiente comunicación, así como la ausencia procedimientos por escrito que regulen la forma en que los tramites relacionados con el mercado deben ejecutarse, o bien de haberlos, no consideran la importancia de que los mismos sean del conocimiento de la administración del mercado; todo lo cual redundo en problemas de comunicación y control, como los indicados en el numeral 2.1 del presente informe, entre otros.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO

AUDITORÍA INTERNA



Al respecto, se mencionó en la conferencia final la señora Elizabeth Herrera mencionó que había algunos inquilinos que no estaban de acuerdo con la reglamentación, y que entonces se brincaban los procesos y, por ejemplo, presentaban las cosas directamente al Concejo Municipal sin filtrarse por medio de la oficina del encargado del mercado.

2.13 Otros asuntos a tomar en cuenta.

Se pudieron observar otras situaciones que requieren la atención de la administración municipal, entre ellas las siguientes:

- La versión del reglamento que actualmente se encuentra vigente se emitió en el año 2007, por lo cual podría ser necesario verificar si el mismo se ajusta a las condiciones actuales, y en caso de no ser así, debería procederse a su actualización.
- Según tuvo conocimiento esta Auditoría Interna, al momento de realizar el estudio, el mercado no contaba con una póliza de responsabilidad civil.
- El puesto de administrador de mercado posee un perfil que, a criterio de esta auditoría interna, debería ser valorado en el proceso de reorganización que actualmente se lleva cabo, a la luz de las funciones y responsabilidades que se requieren para el puesto.

Las anteriores situaciones tienen posiblemente su origen en la necesidad de una mayor atención al Mercado por parte de la Municipalidad y sus autoridades. Lo anterior por cuanto los temas indicados repercuten en



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

mayor o menor medida, sobre la calidad del Sistema de Control Interno de la institución.

Al respecto, en la conferencia final el señor Alexander Acuña mencionó que el año pasado lo trataron de contratar la póliza de responsabilidad civil, pero el INS vino hacer la valoración y cuando vieron el riesgo no quisieron asegurarlo; indicando que vieron varios elementos por los cuales, para ellos no era procedente girar una póliza.

3 CONCLUSIONES

Se concluye que la Municipalidad omitió cargar servicios a algunos inquilinos. Tampoco contaba con una tasa por el servicio de recolección que se ajustara a la realidad. De igual forma, no se observó consistencia en la información que consta en los expedientes de inquilinos o bien, estos carecían de documentos, igual que sucedió con los expedientes de patentes.

También se observó que hubo gastos administrativos que fueron cargados al servicio de mercado, siendo esto improcedente. De igual forma, se asignó varios locales a un mismo inquilino contra lo que establece el reglamento correspondiente al respecto.

Además, se evidenció que la administración de mercado no es informada en algunas ocasiones sobre asuntos que tienen relación con el proceso del cual es responsable.

Finalmente, el reglamento se encuentra desactualizado, no se cuenta una póliza de responsabilidad civil y perfil de administrador de mercado debe ser revisado a la luz de las funciones que ejecuta.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

Por otra parte, en lo que respecta a los inquilinos, algunos presentaron servicios y obligaciones a nombre de terceros, sus dependientes no han sido debidamente identificados por la administración, en algunos casos se determinó el incumplimiento de obligaciones propias de patentados. Además, se constató la existencia de una importante morosidad en alquileres y servicios por parte de algunos inquilinos, así como la ocurrencia de cesiones mediante procedimientos contrarios a los establecidos en la Ley de Contratación Administrativa. De igual forma, se observó la atención de algunos locales por parte de personas distintas al inquilino.

4 RECOMENDACIONES

Con la finalidad de corregir las condiciones descritas, se emiten las siguientes recomendaciones:

4.1 Al Concejo Municipal

- 4.1.1 Instruir al señor alcalde con el propósito de que se acaten las recomendaciones de este informe, de modo que los titulares subordinados a quienes van dirigidas las recomendaciones, las implementen en un plazo de 30 días hábiles, a partir de la aprobación del presente informe, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno No. 8292.
- 4.1.2 Que toda vez que se realice algún cambio de inquilino en los locales de mercado, se gestione a través de la alcaldía la comunicación a todos los departamentos de servicios y tributarios para que se apliquen los movimientos correspondientes en el sistema.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

- 4.1.3 Que se realice una actualización del reglamento de mercado.
- 4.1.4 Que en la actualización del reglamento de mercado se haga mención a los documentos indispensables que debe tener cada expediente de inquilino.
- 4.1.5 Abstenerse de autorizar cesiones de locales de mercado por razones que no sean estrictamente a los herederos (en casos mortis causa) a los albaceas (nombrados por un tribunal). En los demás casos se deberá aplicar los procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa (remate o licitación).
- 4.1.6 Que se incluya en el reglamento de mercado, el deber de los inquilinos que sean personas jurídicas, a facilitar una copia de la personería jurídica a fin de que la administración cuente con un mecanismo que permita identificar a la persona física con la representación o los poderes generales de la sociedad.
- 4.1.7 Que se incluya en el reglamento de mercado, el deber de los inquilinos que sean personas jurídicas, a informar oportunamente por escrito a la administración del mercado de cualquier cambio de representante o apoderado.
- 4.1.8 Que previo a la firma de los contratos de alquiler de locales de mercado, se solicite como requisito a los inquilinos, facilitar una lista que indique el nombre y el número de cédula de los dependientes que tiene trabajando en el local.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

- 4.1.9 Que se incluya una cláusula en el contrato de alquiler del local de mercado donde se indique la obligación de que, en caso de realizar cambios en el personal que tienen como dependientes, los inquilinos deberán notificar por escrito a la administración del mercado para que proceda actualizar sus bases de datos correspondientes al personal de los locales.
- 4.1.10 Velar por el cumplimiento de la disposición reglamentaria vigente referente a la cantidad de locales que puede alquilar cada inquilino, o sea uno.
- 4.1.11 Tomar un acuerdo a fin de que, en el caso de aquellos inquilinos que al día de hoy poseen más de un local, cuando se finalice la relación de estos con la Municipalidad, se proceda a rematar los locales en forma separada, a fin de cumplir con lo establecido en el reglamento.
- 4.1.12 Que se incluya en el reglamento de mercado la indicación de que los locales se adjudicarán siguiendo las disposiciones contenidas en la Ley General de Contratación Administrativa, salvo mortis causa o albacea nombrado por tribunal competente.
- 4.1.13 Incluir en el reglamento de mercado un artículo que establezca:
- 4.1.13.1 El deber de la administración del mercado de elaborar una lista de los dependientes autorizados por los inquilinos para trabajar en los respectivos locales.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

- 4.1.13.2 La obligación de elaborar un carnet o identificación con las medidas de seguridad que corresponda, a fin de hacerle entrega de uno a los inquilinos y sus dependientes.
- 4.1.13.3 Que el carnet o identificación facilitado por la municipalidad es uso obligatorio por parte del inquilino y los dependientes autorizados por ellos para trabajar en el local; además de que el mismo deberá ser utilizado en un lugar visible.
- 4.1.13.4 Que es obligatorio que los inquilinos informen oportunamente a la administración del mercado el nombre y cédula de los dependientes que tienen autorizados para trabajar en sus respectivos locales.
- 4.1.14 Que se ajuste el reglamento de mercado de modo que se prohíba además de la venta y subarrendamiento, la cesión, canje, transferencia, traspaso o enajenación en forma alguna de los derechos de arrendamiento.
- 4.1.15 Que se tome un acuerdo a fin de que la alcaldía brinde apoyo al Concejo Municipal para el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones que le son dirigidas por la Auditoría Interna, referentes al presente informe.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO

AUDITORÍA INTERNA



4.2Al Alcalde Municipal:

- 4.2.1 Que se ordene a la Unidad Técnica de Gestión Ambiental realizar una valoración a los locales del mercado, a fin de emitir una propuesta de cobro que se ajuste a la generación de residuos de cada inquilino.
- 4.2.2 Que, en cuanto se disponga del encargado de archivo, se ordene a este fiscalizar la correcta gestión de los expedientes correspondientes a los inquilinos del mercado.
- 4.2.3 Que se ordene al Director Financiero proceder a cancelar el salario de la administradora de mercado, con los fondos del programa I "administración general".
- 4.2.4 Que se ordene a la dirección financiera la estricta vigilancia de los gastos incluidos en los servicios (programa II) a fin de que no se paguen con cargo a dicho programa, aquellos gastos administrativos generados por los servicios.
- 4.2.5 Que se ordene a los departamentos involucrados en otorgar servicios o permisos, coordinar para que todo lo relacionado a locales del mercado sea tramitado a través de la administración del mismo.
- 4.2.6 Que se ordene al funcionario encargado de elaborar los contratos del próximo quinquenio de alquiler de locales del mercado (2020-2025), para que se incluya en los mismos la obligación de que todos los servicios, obligaciones tributarias,



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

de seguridad social y otros, se tengan a nombre de la persona que funge como inquilino y no de otras.

- 4.2.7 Que se ordene al Director Financiero vigilar la aplicación de la ley respecto a los inquilinos morosos por concepto de patentes, coordinando para ello con los departamentos que sea necesario.
- 4.2.8 Que se ordene al Director Financiero gestionar la recuperación de los montos dejados de percibir por concepto de patentes, servicios o alquileres.
- 4.2.9 En aquellos casos de inquilinos que presenten morosidad en algún servicio, ordenar al funcionario que corresponda la aplicación de las sanciones reglamentarias o legales que existan, considerando para ello el servicio de que se trate.
- 4.2.10 En el caso de la morosidad por concepto de alquiler, ordenar al funcionario que corresponda la aplicación del artículo 11 del Reglamento General del Mercado de la Municipalidad de Naranjo.
- 4.2.11 Ordenar al funcionario que corresponda efectuar la aplicación del artículo 36 del Reglamento General del Mercado de la Municipalidad de Naranjo, en aquellos casos en que, dada la morosidad, se considere necesario.
- 4.2.12 Que se ordene a la administradora del mercado requerir a las personas jurídicas que sean inquilinos que faciliten una



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

copia de la personería jurídica a fin de que la administración cuente con un mecanismo que permita identificar a la persona física con la representación o los poderes generales de la sociedad; y en caso de que se dé algún cambio de representante o apoderado, el inquilino está en deber de informarlo al administrador del mercado al día hábil siguiente.

4.2.13 Que, en la propuesta de reglamento a elaborar, se incluya la obligación de las personas jurídicas de brindar a la administración del mercado una copia de la personería jurídica y de notificar los cambios en la representación de la misma, en el momento que se den.

4.2.14 Que se ordene al Director Financiero:

4.2.14.1 Solicitar al funcionario encargado de patentes que proceda a localizar los expedientes que no fueron encontrados.

4.2.14.2 Que en caso de que no se logren localizar los expedientes, proceda a ordenar la elaboración de un acta donde se indique cuales expedientes no fueron localizados y el motivo que originó la pérdida de tales documentos. Una vez finalizada la misma, esta sea firmada en forma conjunta por el encargado de patentes y el director financiero.

4.2.14.3 Solicitar al funcionario de patentes que proceda a archivar las declaraciones de patentes y modelos de



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

renta, que corresponden a los periodos 2016, 2017 y 2018, en los expedientes que corresponden.

4.2.14.4 Que en caso de que no se logren localizar las declaraciones de patentes ni los modelos de renta, ordene la elaboración de levantar un acta donde se indique cuales de ellos no fue posible localizar y el motivo que originó la perdida de tales documentos. Una vez finalizada, se deberá proceder a archivar en el expediente de patente que corresponda y se deberá firmar en forma conjunta por el encargado de patentes y el director financiero.

4.2.15 Ordenar a la administración del mercado, presentar a la alcaldía un informe sobre los inquilinos que presentan varios locales asignados; incluyéndose además la justificación que ampara cada caso.

4.2.16 Que, con base en el informe remitido por la administración del mercado respecto a inquilinos con varios locales asignados, se tomen las acciones necesarias con aquellos que no posean una justificación válida para mantener tal condición.

4.2.17 Ordenar a la administración del mercado informar por escrito a todos los inquilinos que todo tramite que se realice en la Municipalidad, relacionado con el mercado municipal, se deberá gestionar a través de la administración del mercado.



MUNICIPALIDAD DE NARANJO



AUDITORÍA INTERNA

- 4.2.18 Ordenar al Director Administrativo tomar las medidas que considere necesarias para que el Mercado cuente con una póliza de responsabilidad civil.
- 4.2.19 Gestionar lo que corresponda a fin de que, en la comisión de restructuración que existe actualmente, se someta a análisis el puesto de administrador y las responsabilidades que actualmente posee, a fin de determinar el perfil que actualmente posee el puesto, se ajusta a las responsabilidades y actividades que realiza.
- 4.2.20 Que se ordene al administrador del mercado realizar un estudio de cada local para constatar si los mismo se encuentran administrados por el inquilino y no por terceras personas.

Se emite el presente informe en la ciudad del Naranjo al ser los quince días del mes de julio del año dos mil diecinueve.

Sin otro particular, se despide de la forma más atenta,

****Original firmado****

Licda. Vilma Santamaría Barquero
Auditora Interna