



Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2. Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



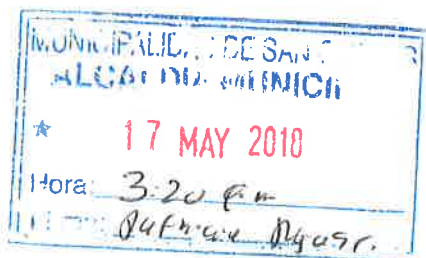
07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS

AUDITORÍA INTERNA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL DEL MERCADO MUNICIPAL

2018





Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2. Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS AUDITORÍA INTERNA

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL DEL MERCADO MUNICIPAL.

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	1
1.1	ORIGEN DEL ESTUDIO	1
1.2	OBJETIVO DEL ESTUDIO.....	1
1.3	NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.....	1
1.4	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO	1
1.5	METODOLOGÍA APLICADA.....	2
2	RESULTADOS DEL ESTUDIO	2
2.1.	DEL ARCHIVO DE GESTIÓN DEL MERCADO MUNICIPAL	2
2.2.	DE LAS REMODELACIONES A LOS LOCALES DEL MERCADO MUNICIPAL	3
2.3.	DE LOS LOCALES ALQUILADOS A PERSONAS FAMILIARES	5
2.4.	DE LAS PROHIBICIONES A LOS INQUILINOS	6
2.5.	DE LA MOROSIDAD DE LOS INQUILINOS DE LOCALES DEL MERCADO MUNICIPAL	7
2.6.	DEL ADMINISTRADOR DEL MERCADO.....	9
2.7.	DEL DICTAMEN DEL ALQUILER DE LOS LOCALES DEL MERCADO MUNICIPAL	10
2.8.	DEL REGLAMENTO DEL MERCADO MUNICIPAL OSCAR KOPPER DODERO.....	12
3	CONCLUSIONES.....	15
4	RECOMENDACIONES.....	16
4.1	AL CONCEJO MUNICIPAL.....	16
4.2	AL ALCALDE MUNICIPAL	17



Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2, Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

Resumen Ejecutivo

¿Qué examinamos?

La auditoría de carácter especial tuvo como propósito examinar el servicio del mercado municipal de San Carlos denominado Oscar Kopper Dodero, el cumplimiento a la normativa con respecto al alquiler de 72 locales y 4 bodegas, así como la gestión administrativa que proporciona la Administración Municipal.

¿Por qué es importante?

Porque el servicio del Mercado Municipal es parte de la cultura y de la historia del cantón de San Carlos, que a la vez debe cumplir con las funciones establecidas en la normativa del mercado, para la cual la administración municipal debe asegurarse que se cumplan los objetivos y se brinde un servicio satisfactorio para la población de San Carlos.

¿Qué encontramos?

Encontramos debilidades en el cumplimiento a un reglamento que ya tiene muchos años de haberse elaborado. Así como debilidades administrativas en la atención de asuntos misceláneos susceptibles de corregir, así como algunas debilidades de control interno en el manejo de la documentación que se emite.

¿Qué sigue?

El control interno, y el cumplimiento de objetivos es responsabilidad de la Administración Municipal, por lo que las decisiones que se tomen deben ir dirigidas en el cumplimiento de la normativa principalmente, y en el cumplimiento de objetivos para dar un servicio de mercado municipal eficiente, eficaz y económico para la población del cantón de San Carlos.

Por lo que, en principio, lo que sigue es solventar las debilidades reportadas en este informe, atendiendo las recomendaciones concordadas con la Administración Municipal. Así como las decisiones necesarias para el cumplimiento de objetivos con respecto al mercado Municipal Oscar Kopper Dodero.



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

1

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL DEL MERCADO MUNICIPAL.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El estudio se realiza para dar cumplimiento al Plan Anual de trabajo de la Auditoría Interna de la Municipalidad de San Carlos, conforme el Plan Estratégico que contempla llevar a cabo diversos estudios a los diferentes Departamentos que conforman la Municipalidad de San Carlos.

1.2 Objetivo del estudio

El objetivo general del estudio es fiscalizar aspectos de control interno, contratos de alquiler, y otros aspectos, en el área del Mercado Municipal Oscar Kopper Dodero, para determinar si se cumple con las regulaciones o mandatos identificados como criterios, contenidos en leyes, reglamentos u otras normativas que regulan a la Municipalidad de San Carlos.

1.3 Naturaleza y alcance del estudio

De acuerdo a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, R-DC-119-2009 del 16 de diciembre de 2009, este estudio obedece al plan estratégico, y por el objetivo planteado se clasifica como una auditoría de carácter especial. El alcance del estudio se estableció con respecto al cumplimiento de la normativa aplicable, en el arrendamiento de 72 locales y 4 bodegas en el mercado municipal de San Carlos denominado Oscar Kopper Dodero, y en la atención administrativa de ese mercado municipal.

1.4 Comunicación preliminar de los resultados del estudio

Como parte de los procedimientos de Auditoría Interna, se llevó a cabo reunión denominada conferencia final, con los responsables de poner en práctica las recomendaciones, antes de emitir un Informe Definitivo, donde se les expuso los



Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2. Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

2

resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría de carácter especial denominada “Fiscalización de Control Interno en el Área del Mercado Municipal”, el día miércoles 07 de marzo del 2018, a las 10:00 a.m. en la oficina de Auditoría Interna, con la asistencia de los siguientes funcionarios municipales:

Wilbert Rojas Cordero, Director General
William Arce Amores, Jefe Servicios Públicos
Meilyn Miranda González, Servicios Públicos
Jimmy Segura Rodríguez, Coordinador de Control Interno
Esteban Jiménez Sánchez, Jefe Administración Tributaria, a.i.
Pablo Chacón Palma, Administrador Mercado Municipal
Erwin Castillo Arauz, Jefe Ingeniería
José Jiménez Salazar, Encargado de Inspectores

1.5 Metodología aplicada

La presente fiscalización se ejecutó de acuerdo a lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público número R-DC-064-2014 del 11 de agosto de 2014

2 RESULTADOS DEL ESTUDIO

2.1. Del archivo de gestión del Mercado Municipal.

El archivo de la oficina del administrador del mercado municipal no está en condiciones óptimas, se observa desorden en el archivo de la documentación, lo que hace que sea difícil encontrar algún documento en específico, no se lleva una carpeta de oficios enviados y recibidos por año, y no se ha archivado algunos documentos de años anteriores los cuales se encontraron en una silla.

El artículo 41 de la Ley 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivos, indica:

“Todas las instituciones deberán contar con un archivo central y con los archivos de gestión necesarios para la debida conservación y organización de sus documentos, lo que deberá hacer, salvo normativa especial, de acuerdo con las disposiciones de esta ley, su reglamento y las normas de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos y de la Dirección General del Archivo Nacional.”



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

3

Además, el Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Decreto Ejecutivo 24023 del 30 de enero de 1995, en el artículo 67 y 92 señalan:

Artículo 67.-Los Archivos de Gestión y los Centrales están obligados a conservar adecuadamente sus documentos con los medios a su alcance, y con la asesoría y adiestramiento de la Dirección General del Archivo Nacional.

Artículo 92.—Los Archivos de Gestión, Centrales y Finales o Históricos, están en la obligación de facilitar sus documentos, de acuerdo con lo que establece el Artículo 30 de la Constitución Política, y los artículos 10, 23 y 42 de la Ley que se reglamenta, para lo cual establecerán en sus respectivas instituciones las normas que consideren convenientes para este fin.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en su Norma 5.5. **Archivo Institucional** indica:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso, deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivos.

Lo anterior incluye lo relativo a las políticas y procedimientos para la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes.”

Esta situación provoca que exista el riesgo de que los documentos no se conserven adecuadamente o que se extravíen documentos importantes. También se dificulta la entrega de información a los usuarios internos y a la ciudadanía.

La causa tiene relación con que no se le ha dedicado la atención y el tiempo suficiente a la gestión de archivo de documentos para cumplir con la normativa legal relacionada con archivos institucionales y las normas de control interno para el Sector Público sobre sistemas de información en el archivo de gestión correspondiente al mercado municipal.

2.2. De las remodelaciones a los locales del mercado municipal

Durante las visitas al mercado se observaron remodelaciones de diversos tipos en varios locales. En consultas al Departamento de Ingeniería se corrobora que no se incluyen en el sistema informático municipal el permiso de construcción, por ende, tampoco existe registrado el costo de la remodelación, esto se puede hacer, aunque el monto a pagar sea cero por ser propiedad municipal.



Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2. Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

4

Tampoco se elabora un expediente con el cumplimiento de requisitos para otorgar el permiso de construcción, y en los expedientes de los inquilinos tampoco se observa el permiso escrito del Concejo Municipal.

No se encontró que se lleve algún tipo de control o inspección sobre las mejoras que se realizan a los locales del mercado municipal, por parte de las unidades de inspectores. Tampoco se lleva un registro, control, bitácora, etc., de las remodelaciones realizadas a los locales del mercado.

Esta situación dificulta la supervisión y revisión posterior para verificar el cumplimiento de requisitos o requerimientos establecidos. También es importante estos controles de remodelaciones, para el establecimiento de la tarifa del arrendamiento de los locales del mercado municipal, como se verá más adelante en este informe.

El Art. 18 del Reglamento del mercado municipal indica: *"Queda terminantemente prohibido al Adjudicatario introducir mejoras a los puestos, modificar sus instalaciones sin previo permiso escrito del Concejo Municipal y la obtención y pago del permiso de construcción que establece el artículo No. 70 de la Ley de Planificación Urbana."*

Lo que indica el artículo 70 de la Ley de Planificación Urbana es lo siguiente:

*"Artículo 70.- Se autoriza a las municipalidades para establecer impuestos, para los fines de la presente ley, **hasta el 1%** sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que se realicen en el futuro, y para recibir contribuciones especiales para determinadas obras o mejoras urbanas. Las corporaciones municipales deberán aportar parte de los ingresos que, de acuerdo con este artículo se generen, para sufragar los gastos originados por la centralización que de los permisos de construcción se realice. **No pagarán dicha tasa las construcciones del Gobierno Central e instituciones autónomas, siempre que se trate de obras de interés social, ni las de instituciones de asistencia médico-social o educativas.**" (El resaltado no es del original.)*

En este caso, que el Mercado es propiedad de la Municipalidad de San Carlos, la reglamentación interna debe indicar con claridad cuál va a ser el monto del permiso emitido, o en su defecto, que no se va a cobrar por esas remodelaciones a los locales del mercado municipal.

Adicionalmente, en la cláusula novena del contrato indica que *"La Arrendataria no podrá remodelar el local objeto de este contrato, sin la autorización previa del Concejo Municipal, para lo cual la Arrendataria presentará a la Oficina de Ingeniería Municipal, la solicitud por escrito y el croquis respectivo, asumiendo la Arrendataria todos los gastos en que incurra y las mejoras realizadas pasaran a formar parte del Patrimonio Municipal."*



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

5

En la revisión efectuada, se determinó que no existe un procedimiento por escrito y aprobado para dar cumplimiento a la normativa antes expuesta.

Como consecuencia de no atender esta situación, hay que considerar que el tipo de remodelación que se realice en los locales podría dar al traste con la imagen de mercado municipal. Además, esas construcciones en segundos pisos, podrían afectar la parte estructural de la construcción del local, y otros riesgos asociados propios del quehacer de la construcción. Podría haber una responsabilidad civil o penal por parte de la Municipalidad ante terceros por accidentes y otros eventos producidos durante las remodelaciones.

2.3. De los locales alquilados a personas familiares

Desde el año 2001, según oficio A.M.-1142-2001 del 01 de octubre de 2001, la Administración Municipal había hecho un estudio en que se proponía vender el mercado municipal, entre los argumentos utilizados por el entonces Administrador Tributario, Lic. Boris A. Cerdas Murillo, según oficio DF-0488-01 del 28 de setiembre de 2001, dirigido a la Alcaldía Municipal se encuentra el siguiente:

"6. El Mercado Municipal fue concebido para beneficiar a la mayor parte de los munícipes del cantón, pero en este momento significa solamente una excelente fuente de ingresos para un grupo muy reducido de beneficiarios o inquilinos, sin que esta actividad signifique una mejor redistribución de la riqueza en el cantón... :"

En la revisión de expedientes y en entrevistas realizadas, se determinó que por lo menos existen doce casos que entre inquilinos de locales existen lazos familiares, ya sean hermanos, padres e hijos, o cónyuges, que incumplen con lo indicado en el artículo 20 del Reglamento del mercado municipal.

No se menciona en este informe los nombres de inquilinos de locales alquilados a personas con alguna relación familiar, ya que son datos de particulares, protegidos por ley¹.

Sin embargo, esta es una situación de conocimiento por el personal responsable del mercado municipal, circunstancia que se sigue presentando aún en las últimas cesiones de derechos de locales aprobadas por el Alcalde Municipal, en donde el 26 de mayo de 2016, se ceden los derechos de los locales 23 y 24 a padre e hija respectivamente.

El Reglamento del Mercado Municipal de San Carlos Oscar Kopper Dodero, en su artículo 20 indica:

Artículo 20. Ninguna persona física ni sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad ni persona jurídica podrá ser arrendataria de más de un local.

¹ Art. 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley 4755.



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

6

Un detalle importante de mencionar es que al solicitar a la Secretaría del Concejo Municipal el reglamento del mercado, se nos entrega un reglamento en el que el artículo 20 contiene unas palabras adicionales que no están en la publicación que se realizó en la Gaceta 206 del 31 de octubre de 1995 que dice así:

"Ninguna persona física ni sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad ni persona jurídica podrá ser arrendataria de mas de un local de la misma línea Comercial o Profesional."

Las palabras adicionales son las subrayadas, *"de la misma línea Comercial o Profesional"*, que no están en el reglamento original, situación que podría afectar la toma de decisión para conceder un alquiler o una cesión de derechos de un local del mercado municipal.

Aunque existe la norma reglamentaria, no se ha logrado el objetivo del control interno por escrito y aprobado para que ninguna persona física, ni sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, ni persona jurídica, sea arrendataria de más de un local en el mercado municipal de San Carlos. Lo que persigue el reglamento es que el beneficio no se concentre en grupos familiares, que es lo que ha sucedido con algunos inquilinos de locales comerciales del mercado municipal de San Carlos.

2.4. De las prohibiciones a los inquilinos

Se observaron obstáculos con mercaderías colocados en áreas de circulación en los corredores por inquilinos de locales. También se observó que en el local 69 se permite que otra persona venda en su puesto sin la debida autorización de la Administración Municipal. Estas dos observaciones contravienen lo indicado en los incisos 1 y 16 el artículo 25 del reglamento del mercado municipal.

Artículo 25. Queda terminantemente prohibido a los arrendatarios:

- 1) Permitir que otra persona venda en su puesto sin la debida autorización de la Administración. ...
- 16) Obstaculizar los corredores y demás áreas de circulación con mercaderías, o alterar el espacio para la venta debidamente asignado. ...

En la revisión realizada, no se observa en forma documental algún tipo de instrumento que evidencie que la Administración del Mercado fiscalice el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento del Mercado por parte de los inquilinos.

En los últimos diez años, de los incumplimientos señalados en los resultados de este informe, no se encontró evidencia que se haya aplicado algún tipo de sanción, conforme lo indica el artículo 33 del Reglamento del Mercado Municipal.



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

7

“Artículo 33. Las sanciones a las infracciones del presente reglamento son las siguientes:

- a) Prevención por escrito.*
- b) Cierre temporal del negocio.*
- c) Terminación cancelación o caducidad del contrato o desahucio.*

Las sanciones se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y no necesariamente deberán guardar el orden antes expuesto. La terminación, cancelación o caducidad del contrato y el desahucio, será decretado por la Municipalidad en acuerdo al orden legal vigente, las otras sanciones serán puestas por el Ejecutivo Municipal, en acatamiento al principio de legalidad que rige la administración pública.”

Aparte de lo mal que se ven los obstáculos en los pasillos donde circulan los clientes, estos podrían provocar accidentes que expondrían a la Municipalidad a enfrentar litigios innecesarios y costosos, entre otros riesgos que estarían asociados a dichos obstáculos.

2.5. De la morosidad de los inquilinos de locales del mercado municipal

Al 26 de enero 2017 nueve inquilinos tenían atrasados los alquileres de los locales, algunos hasta nueve meses de atraso, por la suma total del atraso de ₡8,732,692.95. Al mes se ponen al cobro ₡18.905.502, y al año ₡226.866.024, por lo que ese monto atrasado representa un pendiente del 3.85% del total anual.

También existía morosidad en los servicios de Recolección de Basura y el Servicio de Agua de los inquilinos del mercado municipal, ver el siguiente cuadro:

MOROSIDAD MERCADO Ene 2017	
Rubro	Monto
Alquileres	₡8,732,692.95
Agua	₡413,000.00
Rec. Basura	₡352,237.08
Total	₡9,497,930.03

Fuente de los datos: Datos tomados de los reportes del sistema municipal SIM al 26 de enero de 2017.

De los nueve casos de atraso, dos eran casos en cobro administrativo y dos casos en cobro judicial. Uno de los casos en cobro administrativo llevaba nueve meses de atraso. Esta morosidad incrementa el pendiente de cobro de la Municipalidad de San Carlos.

En otra revisión al 28 de febrero 2018 el atraso o pendiente de cobro en alquileres del mercado fue de ₡9,984,543.94, esta suma representa un 4.06% del total que se pone al



Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2. Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

8

cobro en el año de alquileres de locales del mercado, que según el reporte municipal es de ₡245.629.381.80.

Para el mes de febrero 2018, según el reporte "*Pendiente moroso por concepto*", también se refleja morosidad en los servicios de Recolección de Basura y el Servicio de Agua de los inquilinos del mercado municipal, ver el siguiente cuadro:

MOROSIDAD MERCADO Febrero 2018	
Rubro	Monto
Alquileres	₡9,984,543.94
Agua	₡501,000.00
Rec. Basura	₡319,115.42
Total	₡10,804,659.36

Fuente de los datos: Datos tomados de los reportes del sistema municipal SIM al 28 de febrero de 2018.

Para la segunda revisión, se observan seis casos de atraso, solo uno en cobro administrativo y cinco casos en cuenta normal, aunque muestran atrasos significativos, Uno de los casos en que en el sistema se indica cuenta normal, debe de alquiler ₡4.218.137,14

Con relación a la morosidad, el Artículo 21 del Reglamento del Mercado Municipal Oscar Kooper Dodero indica:

"Artículo 21.- Los alquileres deberán ser pagados por mensualidades anticipadas, durante los seis primeros días hábiles de cada mes, en la oficina de la Tesorería Municipal.

La falta de pago de una mensualidad en el término establecido, será motivo suficiente de disolución del contrato pudiendo la Municipalidad usar la vía judicial mediante procedimiento sumario de desahucio.

La Tesorería Municipal, dará cuenta a la respectiva oficina de Administración del mercado, el segundo día de cada mes de los alquileres no pagados en la mensualidad anterior."

En la cláusula décima octava del contrato que firman el Alcalde y el inquilino, cita:

"APLICACION DE REGLAMENTO. Todo lo no estipulado en este Contrato, se regirá por el contenido del REGLAMENTO DEL MERCADO MUNICIPAL OSCAR KOOPER DODERO, el cual manifiesta la ARRENDATARIA conocer perfectamente y se compromete a cumplir y respetar."

El artículo 24, inciso 5, Obligaciones de los arrendatarios, indica: "*pagar el servicio de Agua*"



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

9

Con respecto al servicio de basura y agua, En el Capítulo VII De las sanciones, el artículo 34 señala: *“La Municipalidad se reserva el derecho de terminar, sin la indemnización al adjudicatario de ninguna clase, el contrato celebrado con éste por cualquiera de las causas establecidas, especialmente:*

- a) *Por incumplimiento de parte del arrendatario de alguno o algunas de las obligaciones que le imponga el contrato o este Reglamento. (...)*”

En la cláusula sexta de los contratos se indica: *“PAGO DE SERVICIOS. La ARRENDATARIA pagará el Servicio de Basura y Agua en la Tesorería Municipal, según la fijación hecha por la MUNICIPALIDAD, también corresponderá al Arrendatario el pago de Servicio de Energía Eléctrica.”*

Para el proceso de cobro administrativo y cobro judicial en lo relacionado con los alquileres del mercado municipal, la administración municipal solo ha utilizado el Reglamento de Cobro Administrativo y Judicial de la Municipalidad de San Carlos, sin aplicar lo que indica el Reglamento del Mercado Municipal, situación que posiblemente esté incidiendo en el pendiente de cobro en los alquileres de los inquilinos del mercado municipal.

2.6. De la administración del Mercado.

En relación a la administración del mercado, la municipalidad cuenta con la siguiente normativa a la cual debe ajustarse:

Reglamento del Mercado Municipal, en el Capítulo VI del Administrador en los artículos 27 y 28 se indica:

El Administrador del Mercado es el superior jerárquico de los demás empleados Municipales del Mercado y como tal controlará el efectivo cumplimiento de las obligaciones, que a éstos corresponde.

“Artículo 28

Además de las contenidas en otras disposiciones de este reglamento corresponde al administrador:

- 1) Hacer guardar el orden e higiene en el mercado y velar por los intereses municipales en sus dependencias.*
- 2) Hacer cumplir el presente reglamento ante los arrendatarios y público en general, con motivo del funcionamiento del mercado.*
- 3) Permanecer en el mercado durante la jornada ordinaria de trabajo.*
- 4) Responder del buen servicio del mercado.”*

El Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad de San Carlos, aprobado el 28 de Marzo de 2012, en Acta número 19-2012, al Encargado del Mercado se le asignó el nombre de la clase Técnico Municipal 3, indicándose en dicho manual en Naturaleza de la clase *“Coordinación y ejecución de actividades técnico administrativas a desarrollar en una*



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

10

unidad de trabajo, para lo cual se requiere la aplicación de conocimientos formales obtenidos a nivel de educación superior y experiencia específica en el campo."

En dicho manual, se asignan las siguientes funciones específicas del cargo:

"Aplicar las disposiciones legales contenidas en el Reglamento de Mercado, mediante el mantenimiento actualizado de los controles de los inquilinos del mercado; asimismo, coordinar con Rentas y cobranzas y Patentes los montos a cobrar por las patentes y derechos, el pago por consumo de agua, luz y otros servicios; también debe velar por el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura del mercado. Participar en la elaboración del Plan Anual Operativo.

En virtud de lo anterior se pudo constatar algunas inconsistencias en el manejo de la administración del mercado, siendo estas:

1. Las expresadas por los inquilinos de locales del mercado, en cuanto a algunas inconformidades con respecto a sustitución de lámparas, al piso, a rótulos, a obstáculos en los pasillos y portones, filtraciones de agua y vendedores de lotería.
2. No se cuenta con un diagrama de los locales del mercado, lo que dificulta el control y supervisión de los requerimientos a los inquilinos, ya que los reportes del sistema informático indican muchos más locales que los que se observan en el mercado, por estar algunos locales unidos en un solo negocio.
3. En el rol del administrador, es necesario que se cuente con algún control que le permita ser localizado en caso de requerir su presencia, debido a que no existe otro funcionario que lo supla.
4. Faltan algunos procedimientos por escrito para realizar las funciones específicas del cargo del encargado del mercado municipal.

2.7. Del dictamen del alquiler de los locales del Mercado Municipal

En la revisión de la documentación y de datos contable financieros usados para dictaminar el último cálculo de alquileres de los locales del mercado municipal realizado el 27 de octubre del 2014, en la sesión 65 el Concejo Municipal, en el artículo 24, se acordó:

"Que el incremento de la tarifa para los locales comerciales del Mercado Municipal Oscar Kopper Dodero, será de un 55% para el próximo quinquenio, mismo que será aplicado de manera lineal, es decir un 11% anual cada año sobre la base del 2014." **Votación unánime. Acuerdo definitivamente aprobado.**

En dicha revisión se encontró que la Municipalidad de San Carlos no cuenta con un procedimiento por escrito, ni se integra en el Manual de Procedimientos Financiero



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

11

Contables de la Municipalidad de San Carlos, el procedimiento para realizar los cálculos a tomar en cuenta para dictaminar el aumento por concepto de alquiler de los locales del mercado municipal, tarea que se realiza cada cinco años conforme lo indica el artículo 2 de la Ley N. 2428 Ley sobre arrendamiento de Locales Municipales, y que a esta municipalidad le corresponde realizar el próximo año 2019.

“Artículo 2° Para dictaminar el aumento que corresponda pagar por concepto de alquiler, en el próximo período de cinco años, la Comisión Recalificadora tomará en cuenta las circunstancias especiales del arrendamiento, entre ellas, amplitud, ubicación del local o puesto, estado del edificio, costo de la vida, situación económica imperante, clase de mercadería que se venda, y cualesquiera otros datos que sirvan para la justa determinación del precio del alquiler.”

Del análisis del informe de la comisión que se obtuvo del expediente que custodia la Secretaría Municipal, se observó que los datos numéricos expresados en los diferentes cuadros que anexan como soporte documental al informe, no tienen congruencia con la información suministrada en archivo electrónico por la Administración Tributaria, usados para la determinación del monto del alquiler que se estableció.

Además, en el informe de la Comisión Recalificadora, no se indica la fuente de la información que se usó para la elaboración de los cuadros informativos, no se indica de donde se tomó los datos que se usaron para los cálculos, ni tampoco los respaldos de la información utilizada.

En dicho informe, el valor del mercado indicado por la Comisión Recalificadora de los alquileres de los locales del Mercado al 06 Set 2014 fue de ₡256,123,830.00. Pero también se observó que el Departamento de Valoraciones de la Municipalidad de San Carlos, para el 30 de julio de 2014, realizó el avalúo número AV-1811-2014 de las fincas que componen el mercado municipal y la plazoleta Amado Madrigal, arrojando la suma de las tres fincas que componen el mercado municipal el valor de ₡1.176.560.785,00, sin embargo, el valor del mercado utilizado por la Administración Tributaria para el dictamen fue ₡1,485,223,258.30, valor que incluye la plazoleta Amado Madrigal, o sea, en la revisión efectuada se observaron tres valores del Mercado Municipal, por lo que se debe tener mucho cuidado sobre el valor correcto a utilizar para determinar el valor del alquiler de los locales del mercado. Ver imagen 1.



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

12

Imagen 1. Propiedades que conforman el Mercado Municipal de San Carlos.



Tomado del Arc Reader Municipal, Archivo Catastro Municipal.

Adicionalmente a que lo exigen las NICSP (Normas internacionales de contabilidad para el Sector Público); determinar el valor correcto a usar para el valor del Mercado Municipal es importante para calcular la depreciación, la rentabilidad del activo y otros datos importantes para la toma de decisiones, como en este caso, para calcular el alquiler que se cobrará por los locales comerciales.

El artículo 2 de la Ley N. 2428 Ley sobre arrendamiento de Locales Municipales anteriormente citado señala que se debe (*dictaminar el aumento que corresponda pagar por concepto de alquiler, en el próximo período de cinco años, ...*), en nuestro caso, corresponde para el próximo año, 2019. Por lo que contar con el procedimiento financiero será de mucha utilidad para la comisión del Concejo Municipal que lleve a cabo dicha tarea, ya que delimita las acciones y funciones que se deban llevar a cabo. De no hacerlo podría dar como consecuencia un cálculo erróneo para determinar los alquileres de los locales del mercado municipal de San Carlos.

2.8. Del Reglamento del mercado municipal Oscar Kopper Dodero

El Reglamento del mercado Municipal Oscar Kopper Dodero fue publicado en La Gaceta 206 del 31 de octubre de 1995, y tuvo una modificación al artículo 14 publicada en La Gaceta 237 del 09 de diciembre de 2003 para que "*Las cesiones de derechos de los locales del Mercado Municipal sean aprobadas por el Alcalde Municipal o por quien él delegue*".



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

13

Este reglamento tiene 22 años de haberse emitido, desde ese entonces alguna normativa ha cambiado, inclusive el mismo Código Municipal, así como nueva normativa sobre temas como por ejemplo el control interno, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función pública, y normativa contable para el sector público.

En general, en una revisión artículo por artículo se puede mejorar el reglamento para el mercado municipal de San Carlos, los siguientes son algunos ejemplos:

En el artículo 14 se debe valorar la legalidad del texto *"Podrán también ser arrendatarios los causahabientes a título universal..."*

En el artículo 4, inciso b), el reglamento habla de la obligación de la Municipalidad de "señalar las actividades y destinos que se deben dar a los locales, de conformidad con el zoneamiento que al efecto se realice.", sin embargo, en consulta al Administrador del Mercado, ese zoneamiento no existe en este momento.

El artículo 8 indica que "de toda adjudicación se dejará constancia en un acta que será firmada por el Adjudicatario, el Administrador y el Ejecutivo Municipal ...", cuando en realidad lo que se realizando es un contrato, en el cual la notaria de la Municipalidad autentica la firmas.

El reglamento contiene algunas funciones operativas asignadas al Concejo Municipal (ver artículos 6, 17, 18), lo cual también se podría analizar en una reforma a ese reglamento si son o no son responsabilidades del Concejo Municipal.

En el reglamento no se regula la división de locales, por ejemplo, lo que sucede con el local 34, que está dividido en dos locales, una verdulería y una joyería explotando la joyería el adjudicatario.

El reglamento actual no define áreas máximas a alquilar de los locales. No considera posibles fusiones de locales.

El reglamento actual del mercado municipal no contempla la posibilidad de que la Municipalidad pueda decidir no aceptar las cesiones de concesiones de los locales. En el dictamen de la Procuraduría General de la República número 232-2014, del 04 de agosto de 2014, en respuesta a consultas sobre mercados municipales que realizó la Municipalidad de Heredia, se indica lo siguiente:

"Consecuentemente, es claro que la Municipalidad de Heredia, previos estudios técnicos, podría eliminar del reglamento del Mercado Municipal la posibilidad de ceder las concesiones, o en su defecto, establecer condiciones adicionales para ser aprobadas, verbigracia que el concesionario haya ejercido su derecho durante un plazo mínimo de tiempo. En todo caso, debe insistirse en que la medida debe responder a estudios técnicos



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

14

y ser útil para garantizar el fin público del mercado municipal de Heredia, amén de responder a los principios generales del servicio público.”

En relación a reglamentos para la municipalidad, entre las atribuciones del Concejo Municipal, según el artículo 13 del Código Municipal Ley 7794, se encuentran las dictadas en el punto c) y d) de la siguiente manera:

- c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.
- d) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.

Además, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), publicadas en La Gaceta Nº 26 del 06 de febrero de 2009, en cuanto a regulaciones para los activos de la municipalidad como lo es el mercado municipal, indican en el punto 4.3.1:

“4.3.1 Regulaciones para la administración de activos

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, actualizar y comunicar las regulaciones pertinentes con respecto al uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución.

Deben considerarse al menos los siguientes asuntos:

- a. *La programación de las necesidades de determinados activos, tanto para efectos de coordinación con las instancias usuarias, como para la previsión de sustituciones, reparaciones y otros eventos.*
- b. *La asignación de responsables por el uso, control y mantenimiento de los activos, incluyendo la definición de los deberes, las funciones y las líneas de autoridad y responsabilidad pertinentes.*
- c. *El control, registro y custodia de la documentación asociada a la adquisición, la inscripción, el uso, el control y el mantenimiento de los activos.*
- d. *El control de los activos asignados a dependencias desconcentradas o descentralizadas.*
- e. *El cumplimiento de requerimientos legales asociados a determinados activos, tales como inscripción, placas y distintivos.*
- f. *Los convenios interinstitucionales para préstamo de activos, así como su justificación y autorización, las cuales deben constar por escrito.*
- g. *El tratamiento de activos obsoletos, en desuso o que requieran reparaciones costosas.”*

El transcurrir del tiempo, en el caso de un reglamento municipal con veintidós años de haber sido emitido, hace que se requiera de una revisión para ajustarse a la actualidad municipal, tanto en normativa como en los procesos, ajustes que podrían traer beneficios para la Municipalidad y para el Cantón de San Carlos.



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

15

3 CONCLUSIONES

La Procuraduría General de la República en el Dictamen C-232-2014 del 04 de agosto de 2014, al referirse a los mercados municipales hacen referencia a que: *"... los denominados mercados municipales..., son bienes de dominio público, destinados, en consecuencia, a un fin público. En concreto, los mercados municipales tienen por finalidad pública servir como centros de intercambio y comercialización de bienes y servicios de primera necesidad. (...)*

Así las cosas, es claro que la relación jurídica que existe entre la Municipalidad y los titulares de los tramos del mercado municipal respectivos, constituye un vínculo de Derecho Público."

El Código Municipal en su artículo 4, inciso c, indica que, *"La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política, Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes: (...) c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales (...)"*, dentro de los cuales se contempla el mercado municipal.

La atención del mercado municipal requiere de una atención igual que cualquier otro departamento de la municipalidad, por lo que la gestión del archivo es igual al resto de las dependencias municipales, por lo que rigen para el mercado municipal las mismas obligaciones de atención en cuanto al archivo de la documentación.

Las remodelaciones a los locales del mercado municipal que se alquilan deben ser atendidas con los controles necesarios para que se minimicen los riesgos asociados a las remodelaciones de construcciones.

El mercado municipal tiene un fin histórico social con la comunidad de San Carlos, el cual es brindar a los munícipes el acceso a productos y servicios básicos de primera necesidad a precios módicos, para eso se alquilan los locales del mercado municipal Oscar Kopper Dodero, pretendiendo lograr una mejor distribución de la riqueza en el cantón, es un bien municipal al servicio de todos los ciudadanos en cuanto a los beneficios que de su uso se deriven.

Conforme las funciones, obligaciones y responsabilidades indicadas en la normativa interna, se observó que la administración del mercado municipal ha mostrado algunas debilidades, las cuales son susceptibles de mejora.



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

16

Para lograr esos propósitos se regula el accionar de los inquilinos, por medio de un reglamento, para lo cual se hace necesario que dicho reglamento se actualice y adapte a las condiciones presentes y hasta donde sea posible, futuras.

El establecer y documentar los controles internos necesarios para que se cumpla con lo indicado en el Reglamento del mercado municipal Oscar Kopper Dodero, es responsabilidad de la administración activa.

4 RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 22 y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Con base en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público R-DC-64-2014, en el punto 206.02 indica asimismo que *“la Administración es responsable tanto de la acción correctiva como de implementar y dar seguimiento a las disposiciones y recomendaciones de manera oportuna y efectiva, por lo que deberá establecer políticas, procedimientos y sistemas para comprobar las acciones llevadas a cabo para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento. Las auditorías internas deberán verificar el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que otras organizaciones de auditoría hayan dirigido a la entidad u órgano de su competencia institucional.”*

4.1 Al Concejo Municipal

- 4.1.1** Tomar el acuerdo para que se actualice el Reglamento del Mercado Municipal Oscar Kopper Dodero, hasta su correspondiente aprobación, y autorización a la Administración Municipal para que ejecute los trámites necesarios para la publicación en el Diario Oficial, considerando lo indicado en los resultados de este informe, especialmente en el resultado 2.8.

Remitir a la Auditoría Interna certificación del acuerdo tomado en los términos indicados, en un plazo máximo de dos meses calendario a partir del recibo del presente informe.

Ese Concejo deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

17

correspondiente; según los términos establecidos en la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 37.

Cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente; según los términos establecidos en la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 39.

4.2 Al Alcalde Municipal

- 4.2.1 Girar las instrucciones para que el encargado del Mercado Municipal ordene y lleve el archivo de gestión del mercado municipal conforme con lo indicado en la Ley del Sistema Nacional de Archivos N. 7202, y para que elabore el procedimiento por escrito para la confección, clasificación y resguardo de documentos y expedientes administrativos en dicho archivo de gestión. Ver resultado 2.1. Para ello contará con un plazo de dos meses una vez recibido el informe.
- 4.2.2 Ordenar que se establezca el procedimiento por escrito para que los permisos de construcción en los locales del mercado municipal, se incluyan en el sistema informático municipal y se forme el expediente respectivo. Ver resultado 2.2 Para ello contará con un plazo de dos meses una vez recibido el informe.
- 4.2.3 Establecer los controles internos necesarios para que los locales del mercado municipal no se alquilen ni cedan a personas familiares conforme el artículo 20 del Reglamento del Mercado Municipal Oscar Kopper Doderó. Ver resultado 2.3, se concede un plazo de dos meses para que se desarrolle, se apruebe y se difunda.
- 4.2.4 Ordenar la formulación del procedimiento y los instrumentos necesarios, para evidenciar la fiscalización por parte del encargado del mercado, del cumplimiento del reglamento del mercado municipal. Ver punto 2.4 de este informe. Para esta recomendación contará con un plazo de dos meses una vez recibido el informe final.
- 4.2.5 Girar la instrucción para que se aplique lo indicado en el reglamento del mercado en cuanto a las sanciones a los incumplimientos por parte de los inquilinos señalados en el punto 2.4 prohibiciones a los inquilinos, de este informe. Para ello contará con un plazo de dos meses una vez recibido el informe.
- 4.2.6 Exigir la mejora en el proceso de cobro administrativo y cobro judicial mediante la aplicación de lo indicado en toda la normativa interna atinente, para lograr reducir el pendiente de cobro de los inquilinos del mercado municipal. Ver resultado 2.5 Para ello contará con un plazo de seis meses una vez recibido el informe.



07 de marzo de 2018
IAI-003-2018

18

- 4.2.7** Establecer actividades de control interno periódicas que le permitan mejorar la atención en el mantenimiento que requiere la infraestructura del mercado, así como el control para localizar al administrador cuando se requiera su presencia, de conformidad con lo indicado en el resultado 2.6, para lo cual cuenta con un plazo de dos meses una vez recibido este informe.
- 4.2.8** Ordenar que se elabore el procedimiento financiero contable por escrito para la realización del dictamen del alquiler de los locales del mercado que debe realizar la Comisión Recalificadora. Ver resultado 2.7. Se concede un plazo de cuatro meses para que se desarrolle, se apruebe y se difunda.

Esa Alcaldía, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados; según los términos establecidos en la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 36.

Cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente; según los términos establecidos en la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 39.

Lic. Fernando Chaves Peralta, MBA
Director, Auditor Interno
Municipalidad de San Carlos

Lic. Carlos Carballo Chacón
Asistente de Auditoría Interna
Municipalidad de San Carlos

