INFORME Nº DFOE-DL-SGP-00002-2021
22 de abril, 2021

Informe de seguimiento de la gestión pública sobre la implementación de la Ley N.º 9848 "Ley para apoyar al Contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19" y Ley N.º 9843 "Fortalecimiento del Depósito Libre Comercial de Golfito"

Periodo 2020

Contraloría General de l a República de Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local

CONTENIDO

Panorama General 4

Introducción 7

Origen del seguimiento de la gestión 7

Objetivos 7

Alcance 8

Metodología aplicada 8

Siglas 8

Resultados 10

Comportamiento de los ingresos y uso de la Ley N.° 9848 en el sector municipal para el año 2020 10

Implementación de los mecanismos para apoyar a los gobiernos locales en su gestión financiera durante el año 2020 12

Aplicación durante el año 2020 de los mecanismos establecidos en la Ley N.° 9848 para apoyar al contribuyente 19

Recursos aprobados e improbados de la ley N.° 9843 y su ejecución 23

Conclusión 24

Desafíos identificados 25

GRÁFICOS

Gráfico nro. 1 Utilización de ingresos de servicios para financiar otros servicios deficitarios.....16

Gráfico nro. 2 Cantidad de contrataciones tramitadas en el SICOP - Sector Municipal..22

ILUSTRACIONES

Ilustración nro 1 Distribución geográfica por cantón según el porcentaje de ejecución del ingreso.....10

Ilustración Nro 2 Utilización de los mecanismos de la ley N°9848 por las municipalidades con incremento del gasto corriente.....11

Ilustración nro 3 Utilización de ingreso IBI periodo octubre - diciembre 2020.....13

Ilustración nro 4 Detalle del Gasto Administrativo en relación con los ingresos ordinarios periodo junio a diciembre 2020.....14

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Ilustración nro 5 Detalle del superávit libre y específico.....15

Ilustración nro 6 Utilización del ingreso superávit específico 16

Ilustración nro 7 Distribución por provincia de Municipalidades con Plan Moratoria 19

TABLAS

Tabla nro 1 Comparación de utilización del superávit periodo junio-diciembre 2020.....16

Tabla nro 2 Total de solicitudes para acogerse a los planes moratoria vrs total aprobadas.....19

Tabla nro 3 Cantidad de solicitudes aprobadas por periodos según el porcentaje de rebajo.....20

Tabla nro 4 Total de solicitudes de arreglo de pago vrs total aprobados.....21

ANEXO

Anexo 1 Aplicación de la Ley 9848 año 2020.....27

Anexo 2 Ejecución de los recursos de la Ley N.° 9843.....29

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Panorama general

Relevancia

En los últimos años, el país viene presentando un deterioro significativo en las finanzas públicas con un aumento del déficit fiscal (en el año 2020 cerró en 8,3% del PIB) y el nivel de endeudamiento (en el año 2020 alcanzó el 82,8%), así como un incremento en la percepción de riesgo por parte de acreedores de deuda pública. Ante esta situación, a finales del 2018, se aprobó la Ley N.° 9635 "Fortalecimiento a las finanzas públicas" que buscaba por medio de una serie de ajustes fiscales, atenuar y mejorar la situación fiscal del país.

En el escenario de una frágil situación fiscal, se presenta la pandemia del coronavirus (COVID-19), lo que afianzó el debilitamiento de las finanzas públicas, condición que no fue la excepción en el sector municipal, donde se observó un decrecimiento de los ingresos reales en el sector de un 0,84% al pasar de ₡726.525 millones en el 2019 a ₡720.413 millones en el 2020.

Debido a los retos que presentaba el sector municipal relacionado con la continuidad de los servicios ante un decrecimiento en los ingresos, así como el uso eficiente de los recursos disponibles en un contexto de emergencia, sumado a la necesidad de brindar apoyo a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, se emitieron las leyes N.° 9848 y 9843.

Dada la importancia de dichos cuerpos normativos y el fin atribuido en el contexto de la pandemia, es relevante mostrar el uso de los distintos mecanismos y flexibilidades; por ello el presente seguimiento de la gestión pública pretende brindar un panorama general del año 2020 sobre la aplicación de las leyes N° 9848 y 9843 por parte de los gobiernos locales para afrontar los impactos de la pandemia por el COVID-19, así como aquellos mecanismos de apoyo al contribuyente frente a las restricciones establecidas para la actividad económica.

Visión general

Un 60% de las municipalidades tuvieron en el año 2020 una recaudación menor en sus ingresos en comparación con el año 2019

Del análisis de los ingresos presentados por las municipalidades se determinó que los ingresos reales *a nivel del sector municipal tuvieron una disminución del 0,84% con respecto al año 2019.*

Al respecto, en 50 municipalidades (60% del sector) los ingresos bajaron entre un 0,18% y un 31,26% con respecto al año 2019 (en 9 municipalidades la afectación fue superior al 20%), mientras que los restantes 32 gobiernos locales tuvieron una recaudación superior a la del año 2019. En cuanto al cumplimiento de las proyecciones de los ingresos presupuestados para el año 2020, se determinó que 53 municipalidades (65% del sector) no lograron cumplir con las mismas, lo anterior se puede visualizar en la siguiente imagen.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

La situación anterior se presentó debido a que sus ingresos reales se encuentran por debajo de los ingresos incluidos en el presupuesto definitivo. En comparación con el año 2019 el porcentaje de municipalidades que no alcanzó sus proyecciones presupuestarias corresponde a un 61%. A nivel general, 37 municipalidades utilizaron los mecanismos de la ley para apoyar su gasto administrativo o los servicios indispensables de la siguiente forma:

Sobre la utilización de las facilidades otorgadas por la Ley N° 9848 de los 37 gobiernos locales que hicieron uso de estas, 15 tuvieron una ejecución igual o mayor al 100% de lo presupuestado y aplicaron la ley por un monto de ₡1.762,4 millones, mientras que las restantes 22 presentaron una disminución del ingreso presupuestado versus el ejecutado durante el año 2020 por un monto de ₡21.972,3 millones, lo que representa un 11,6% del presupuesto definitivo de las 22 municipalidades.

Sobre el particular, la Contraloría señaló desde antes de que este cuerpo normativo se convertiría en ley, sobre los riesgos de plantear dicha norma de manera abierta, sin establecer límites de plazo, monto o destino; y que su uso debería estar estrechamente relacionado con la emergencia COVID-19 aplicándose únicamente en el tanto se presente una reducción en los ingresos de otras fuentes y por ese monto exclusivamente.

Por otra parte, 13 municipalidades mostraron un incremento en el gasto corriente de 13,4% en promedio, en relación con el año 2019, porcentaje que supera el crecimiento del 4,67% de gasto corriente que aplica al resto del sector público para el año 2020 según la ley N.° 9635. Sobre el particular de esos 13 gobiernos locales, 6 utilizaron los mecanismos establecidos en la Ley N.° 9848 por un monto de ₡812,9 millones. De las 6 que aplicaron la Ley N.° 9848 solo 2 vieron afectados sus ingresos en relación con lo presupuestado para el año 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Los mecanismos de la Ley N°9848 para apoyar al contribuyente tuvieron una baja utilización al cierre del 2020

Al término del año 2020, el mecanismo más usado por parte de los contribuyentes corresponde a los arreglos de pago, el cual se convirtió en la primera opción para hacer frente a sus obligaciones ante los gobiernos locales con aproximadamente más de 11 mil solicitudes realizadas para ese periodo

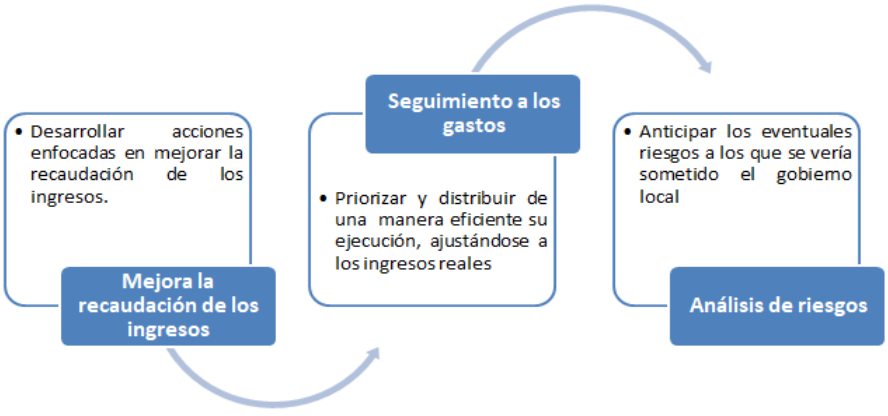
Mientras que de los 72 gobiernos locales que aprobaron planes moratoria, se determinó que a diciembre del 2020, se reportan 2.595 solicitudes por parte de contribuyentes para acogerse a los planes de moratoria, de las cuales 1.621 (62%) solicitudes se han aprobado, que en comparación con el total de los 2.607.135 contribuyentes con los que cuenta el sector municipal, las solicitudes presentadas representan solo el 0,10% del total de contribuyentes.

Sanas prácticas implementadas

Como parte de las sanas prácticas ejecutadas por algunos gobiernos locales se encuentra el establecimiento de controles internos para la aplicación de la ley N.° 9848, así como la elaboración de proyecciones actualizadas que permitan monitorear los cambios y con ello redireccionar acciones por parte de la administración activa. Además, las auditorías internas han implementado estudios dentro de sus planes de trabajo para dar seguimiento a la aplicación de los distintos mecanismos establecidos en la ley, así como el brindar asesorías para apoyar a la administración.

Desafíos identificados

Ante la disminución de un 27,7% en los presupuestos del sector municipal respecto al año 2020 se visualiza el año 2021 como un periodo desafiante en cuanto a lograr una sana estabilidad financiera en el sector municipal. En ese contexto, se identifica tres líneas de acción las cuales le permitirán el mejoramiento de la gestión financiera efectuada por los gobiernos locales, así como definir acciones para lograr cambios sustantivos en el corto, mediano y largo plazo. Dichas líneas de acción se visualizan seguidamente:



Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Informe de seguimiento de la gestión pública sobre la implementación de la Ley N.° 9848 "Ley para apoyar al Contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de Covid-19" y Ley N.° 9843 "Fortalecimiento del Depósito Libre Comercial de Golfito"

1. Introducción

Origen del seguimiento de la gestión

1.1. El 22 de mayo del 2020 en la Gaceta N.° 118, Alcance N.° 122 se publicó la Ley N.° 9848, "Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19", al respecto, esta ley habilita a las municipalidades para realizar ajustes en sus presupuestos a fin de dotar a las administraciones de herramientas que permitan la sostenibilidad financiera de la Municipalidad en su gestión administrativa, así como garantizar la continuidad de los servicios de; la gestión integral de residuos, el suministro de agua, el funcionamiento del cementerio y la seguridad según corresponda.

1.2. Adicionalmente, a fin de resguardar los fondos públicos vinculados a la Ley N.° 9848 en su artículo N.° 20, establece la obligación de establecer y ejecutar el programa extraordinario de fiscalización a la Contraloría General de la República (CGR) en coordinación con las Auditorías Internas de cada municipalidad. Sobre el particular, el Órgano Contralor requirió establecer una estrategia específica en conjunto con las Auditorías Internas del sector municipal, que le permitiera dar seguimiento al uso de los recursos públicos por parte de los gobiernos locales de acuerdo con sus competencias y obligaciones.

1.3. En cuanto a la ley N.° 9843, en el artículo N.°2 y sus transitorios, se estableció el traslado de recursos del superávit específico de JUDESUR a cinco municipalidades (Corredores, Osa, Golfito, Buenos Aires y Coto Brus), así mismo señala lo siguiente: "La transferencia de este monto quedará sujeta a la aprobación del presupuesto extraordinario por parte de la CGR, siempre y cuando se haya demostrado la disminución señalada en los ingresos." Al respecto, es necesario verificar tanto en la aprobación presupuestaria como en el uso de los recursos, el cumplimiento de lo establecido en dicha ley.

1.4. Por lo anterior, el presente informe tiene como fin atender lo establecido en dichas leyes, principalmente en el seguimiento de los gastos, con el fin de presentar el panorama general del sector en el manejo de sus finanzas por medio del presupuesto.

Objetivos

1.5. Obtener un panorama general sobre la aplicación de las leyes N° 9848 y N° 9843 por parte de las municipalidades del país, con el propósito de promover la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas en el sector municipal, además de facilitar la toma de decisiones que coadyuve en la mejora de su gestión.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Alcance

1.6. El estudio abarca el análisis de información presupuestaria del sector municipal, su impacto y relación con la aplicación de las leyes N° 9848 y N° 9843 para el año 2020 y 2021.

Metodología aplicada

1.7. Para la obtención de la información se estableció una metodología para la atención de los temas relacionados con gestión financiera y presupuestaria institucional de las municipalidades, de acuerdo con lo establecido en las leyes N.° 9848 y N.° 9843. Además debido a que dicho cuerpo normativo, tiene vigencia para el periodo 2020 - 2021, se tiene previsto realizar un informe más, sobre la aplicación de las leyes durante el año 2021 que se emitirá en el año 2022.

1.8. En este sentido, se establecieron dos líneas de fuentes de información, la primera relacionada con la información presupuestaria que las municipalidades remiten o digitan por medio del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), así como la información generada por las diferentes unidades de la Contraloría General sobre los temas evaluados.

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

1.10. Una vez ejecutado lo anterior, se elaboraron dos herramientas para que las auditorías internas colaborarán en el proceso de recopilación, verificación y análisis de la información, relacionadas con modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios ejecutados en los meses de Octubre a Diciembre del año 2020, que respondan a la aplicación de los artículos 4, 5, 7,8 y 9 de la Ley N.° 9848 y con información general de cada municipalidad de la aplicación de los artículos N.° 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de esa misma ley sobre uso del SICOP y aplicación de los planes de moratoria.

1.11. Al respecto, dichas herramientas fueron remitidas el 15 de enero del 2021 a todas las unidades de auditoría interna de 76 municipalidades y a 6 alcaldías que no tienen dicha Unidad en funcionamiento[1], para su llenado y posterior remisión a la CGR.

Siglas

[1] Las Municipalidades de Montes de Oro, Bagaces, Río Cuarto, Santa Cruz, Abangares y Zarcero.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos
SICOP	Sistema de Compras Públicas
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
JUDESUR	Junta de Desarrollo para la Zona Sur
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
GAM	Gran Área Metropolitana
SGP	Seguimiento a la Gestión Pública

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2. Resultados

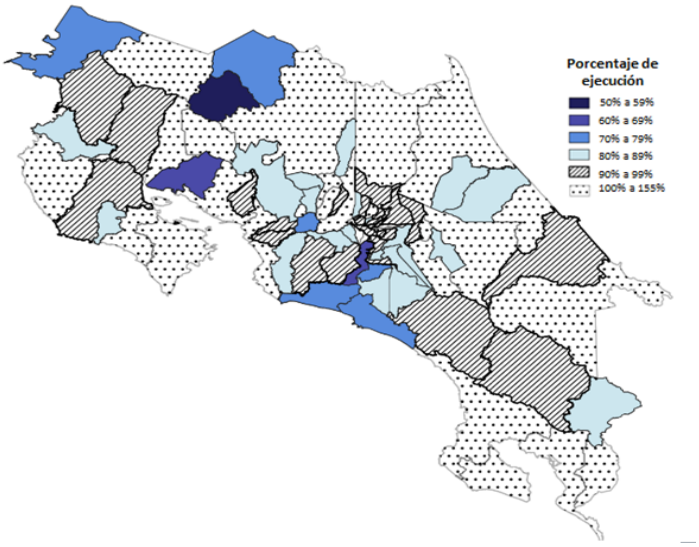
Comportamiento de los ingresos y uso de la Ley N.° 9848 en el sector municipal para el año 2020

2.1. Al cierre del año 2020, se pudo observar que los ingresos reales a nivel del sector municipal tuvieron una disminución del 0,84% con respecto al año 2019, ya que para ese periodo los ingresos recaudados correspondieron a ₡726.525 millones mientras que para el año 2020 fueron de ₡720.413 millones, para una diferencia de ₡6.112 millones.

2.2. Al respecto, en 50 municipalidades los ingresos bajaron entre un 0,18% y un 31,26% con respecto al año 2019 (en 9 municipalidades la afectación fue superior al 20%), mientras que los restantes 32 gobiernos locales tuvieron una recaudación superior a la del año 2019. Sobre el particular tal y como se mencionará en los párrafos siguientes, 19 municipalidades de las 50 que tuvieron una baja en los ingresos en comparación con el 2019, utilizaron los mecanismos incluidos en la ley. Mientras que 18 de los 32 municipios que tuvieron recaudaciones superiores, aplicaron los mecanismos.

2.3. En cuanto al cumplimiento de las proyecciones de los ingresos presupuestados para el año 2020, se determinó que 53 municipalidades (65% del sector) no lograron cumplir con las mismas, debido a que sus ingresos reales se encuentran por debajo de los ingresos incluidos en el presupuesto definitivo y que en comparación con el año 2019 el porcentaje de municipalidades que no alcanzó sus proyecciones presupuestarias corresponde a un 61%. En la siguiente ilustración se observa la distribución por cantón según el porcentaje de ejecución del ingreso para el año 2020.

Ilustración N.° 1
Distribución geográfica por cantón según el porcentaje de ejecución del ingreso
Periodo enero a diciembre de 2020



Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.4. De la ilustración N.° 1, sobresalen tres[2] municipalidades con ingresos reales inferiores al 70% de lo presupuestado. En ese sentido, también es posible apreciar una concentración de municipalidades del GAM que tuvieron ingresos en el rango del 90%-99% (patrón de rayas). Además, se observa que el 35% de las municipalidades del sector (29 gobiernos locales con patrón de puntos) presentan una recaudación del ingreso superior a sus proyecciones para el año 2020, las cuales se encuentran distribuidas por todo el país.

2.5. Considerando lo señalado en párrafos precedentes, sobre el uso de los mecanismos[3] para apoyar a los gobiernos locales en su gestión financiera, se determinó que para el año 2020, 37 municipalidades utilizaron en 96 ocasiones alguno de los mecanismos para financiar su gasto administrativo por un monto de ₡2.276,6 millones y en servicios por un monto de ₡1.490,7 millones, para un total de ₡3.767,3 millones. Sobre este tema, se pudo observar que de las 37 municipalidades que aplicaron los mecanismos, 22 presentaron una ejecución real de ingresos inferior a lo presupuestado para el año 2020 de hasta un 38%, mientras que 15 gobiernos locales a pesar de que no tuvieron una afectación a sus ingresos los utilizaron por ₡1.762,4 millones. Para mayor detalle se puede consultar el Anexo N.° 1.

2.6. Por otra parte, 13[4] municipalidades mostraron un incremento en la ejecución del gasto corriente de 13,4% en promedio, en relación con el año 2019, porcentaje que supera la tasa de crecimiento del 4,67% de gasto corriente que aplica al resto del sector público para el año 2020. Sobre el particular de esos 13 gobiernos locales, 6 utilizaron los mecanismos establecidos en la Ley N° 9848 por un monto de ₡812,9 millones, tal y como se muestra seguidamente:

Ilustración N.°2
Utilización de mecanismos de la Ley N°9848 de las municipalidades con incremento del gasto corriente
Periodo junio a diciembre de 2020

Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021

[2] Municipalidades de Guatuso (2020 un 54% y 2019 un 45%), Abangares (2020 un 69% y 2019 un 70%) y Aserrí (2020 un 62% y 2019 un 74%).
[3] Uso de IBI, superávit libre y específico, transferencias del Gobierno Central (exceptuando la Ley 8114 y 7755) para ser utilizados en gasto administrativo y servicios, así como el uso de saldos favorables de un servicio para apoyar otro servicio o para gasto administrativo.
[4] Según MonitoreoCGR-MA2020 N°09 de la CGR

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.7. Sobre este tema, de las 6 que aplicaron la Ley N° 9848 solo las municipalidades de La Unión y Tarrazú vieron afectados sus ingresos en relación con lo presupuestado para el año 2020 con disminuciones de un 3,86% y un 14,6% respectivamente.

2.8. Por otra parte, en cuanto a los mecanismos sobre plan moratoria, arreglos de pago y rebajas en arrendamientos establecidos en la Ley N.° 9848 para apoyar al contribuyente, al término del año 2020, el mecanismo más usado por parte de los contribuyentes corresponde a los arreglos de pago, el cual se convirtió en la primera opción para hacer frente a sus obligaciones ante los gobiernos locales con más de 11 mil solicitudes realizadas para ese periodo. Sobre el particular, de la revisión de la ejecución de los ingresos reales al cierre del año 2020, de las 75 municipalidades que aprobaron solicitudes ya sea un plan moratoria, arreglos de pago o rebajas en arrendamientos, 25 gobiernos municipales tuvieron una recaudación inferior al 90% de lo presupuestado.

2.9. Seguidamente, se exponen los resultados sobre la implementación de cada uno de los mecanismos señalados en la ley N.° 9848 para todo el sector municipal durante el año 2020.

Implementación de los mecanismos para apoyar a los gobiernos locales en su gestión financiera durante el año 2020

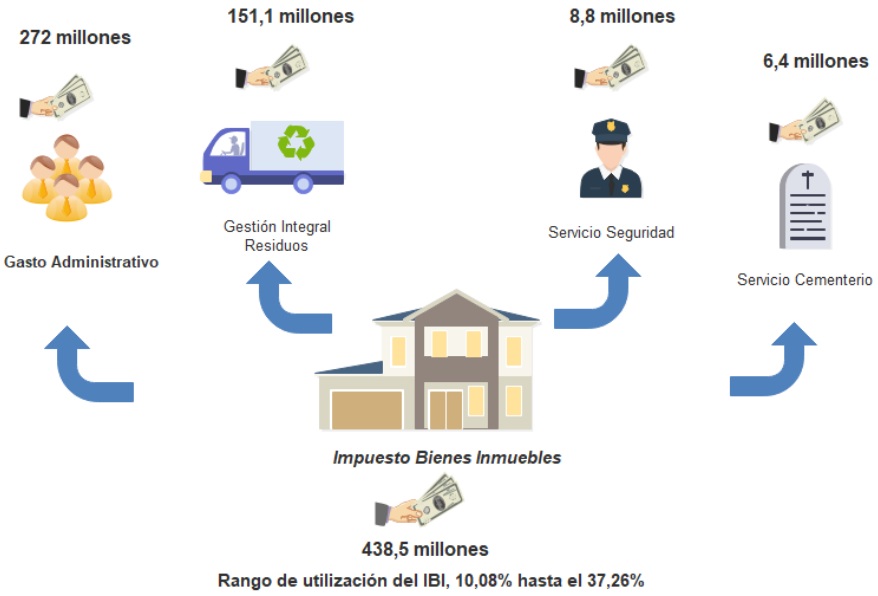
Impuesto de Bienes Inmuebles

2.10. El artículo N.° 4 de la Ley N.° 9848 señala la posibilidad para las municipalidades de incrementar el porcentaje destinado a gastos administrativos del 10% actual hasta un 40% del Impuesto por Bienes Inmuebles, así como para ser utilizados en la prestación de servicios municipales de Agua, Cementerios, Seguridad y Vigilancia y Gestión Integral de Residuos.

2.11. Al respecto, desde junio del año 2020 que entró en vigencia la Ley N.° 9848 a diciembre de ese mismo año, un total de 18 municipalidades -lo que representa un 21,9% del total de municipalidades- aplicaron este mecanismo a gasto administrativo, por un monto total de ₡272 millones y 7 de esas 18, más dos adicionales para un total de 9 municipalidades lo utilizaron para apoyar los servicios de Gestión Integral de Residuos, Seguridad y Vigilancia y Cementerios, lo cual significó una suma de ₡166,4 millones; para un total de ₡438,5 millones en todo el sector municipal, siendo el gasto administrativo donde más se aplicó dicho ingreso, ya que representa un 62,00% del total de los recursos aplicados, mientras que el servicio de Gestión Integral de Residuos fue al que más se le asignaron recursos del ingreso del IBI por un monto de ₡ 151,1 millones tal y como se visualiza en la siguiente Ilustración.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Ilustración N.°3
Utilización de ingreso IBI
Periodo junio a diciembre de 2020
(montos en colones)



Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.12. De lo comentado anteriormente, de las 20 municipalidades que aplicaron el IBI en los términos planteados en la Ley N.° 9848 solo 13 presentaron una disminución de su ingreso en el año 2020 mientras que 7 no tuvieron una afectación en sus ingresos totales. Dicha situación es relevante ya que visualiza la importancia de contar al momento de la elaboración de los proyectos de ley con las justificaciones[5] técnicas necesarias así como la estipulación de controles para su uso, que permitan hacer un uso eficiente de los recursos y que vaya de la mano con el objetivo de la norma, ya que la falta de ello se ve reflejado con los resultados obtenidos en cuanto a la aplicación del artículo N.° 4 de esta ley, al existir gobiernos locales que no vieron afectados sus ingresos en el año 2020 y que aun así hicieron uso de la norma.

Gasto administrativo

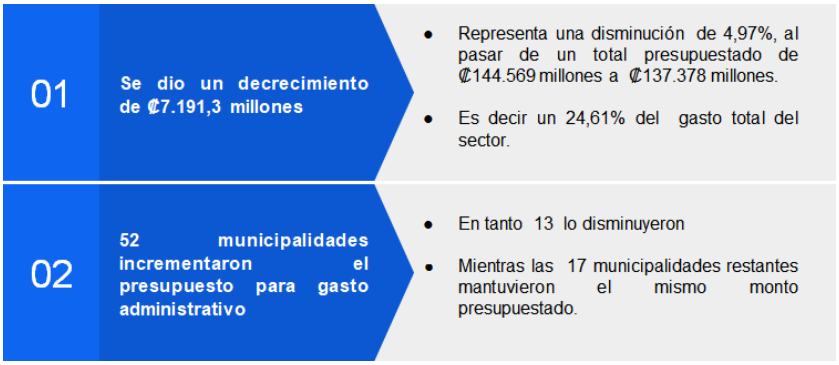
2.13. El artículo N.°5 de la Ley N.°9848, relacionado con la opción de incrementar de un 40% hasta el 50% el porcentaje de los ingresos disponibles para utilizar en gastos

[5] Oficio N.° DFOE-DL-0842 del 13 de marzo del 2020 sobre "Criterio sobre el texto actualizado con mociones de fondo, del Proyecto de Ley N.° 21.922: Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19"

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

administrativos, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios de Agua, Seguridad y Vigilancia, Cementerio y Gestión Integral de Residuos, se determinó que de la comparación de los datos obtenidos relacionados con el gasto administrativo al 31 de diciembre del 2020 con respecto a los datos del periodo junio-julio de ese mismo año para todo el sector municipal, se obtuvo lo siguiente:

Ilustración N°4
Detalle del Gasto administrativo
Periodo junio a diciembre del 2020



Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.14. Respecto al porcentaje de los ingresos ordinarios destinados a los gastos administrativos al 31 de diciembre del 2020, solo la Municipalidad de Aserrí tuvo un porcentaje igual o mayor al 40% durante todo el periodo.

2.15. Por otra parte, de la comparación del periodo de octubre-diciembre del año 2020 con el período de junio-julio, se puede observar que 54 Gobiernos Locales aumentaron su porcentaje de gasto administrativo en relación con sus ingresos ordinarios pero se mantuvieron por debajo del 40% (entre un 13% y 37%).

2.16. Asimismo, 30 municipalidades[6] incrementaron sus ingresos corrientes en menos de un 20%; al relacionar este dato con el aumento del gasto corriente es posible observar que 12 municipalidades incrementaron el gasto en menos de un 15% y en todos estos casos el crecimiento del gasto fue mayor que sus ingresos.

2.17. Dado lo anterior, se hace necesario que en el proceso de elaboración de las leyes que brindan flexibilidades en cuanto a uso de recursos, tal y como lo es la Ley N°.9848, existan motivaciones técnicas necesarias para ello, y como en este caso en particular justifiquen el incrementar los gastos administrativos o generales en la atención de la emergencia, siendo que la prioridad en este contexto sería orientar los recursos hacia los servicios de atención y en menor grado hacia partidas asociadas a gastos administrativos o generales, respecto de los cuales incluso podría presentarse un ahorro.

[6] Las siguientes municipalidades tuvieron incremento de ingresos superiores al 20%: Alvarado (27%), Matina(48%) y Los Chiles(66%).

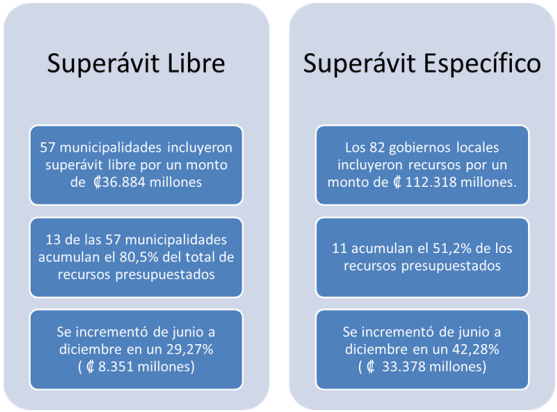
Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Superávit libre y específico

2.18. De acuerdo con la Ley N.° 9848 en su artículo N.°7, se establece la posibilidad de disponer de los superávit libre y específico producto del ejercicio presupuestario de los años 2019 y 2020, durante los años 2020 y 2021 con el fin de garantizar la continuidad de los servicios municipales de Agua, Seguridad y Vigilancia, Gestión Integral de Residuos o Cementerios, así como para gastos corrientes de administración general que requiera el municipio en atención a la disminución de sus ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia.

2.19. Del análisis de los documentos presupuestarios tramitados en los meses de junio a diciembre del año 2020, se determinó lo siguiente:

Ilustración N° 5
Detalle del superávit libre y específico
Periodo junio a diciembre del 2020



Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

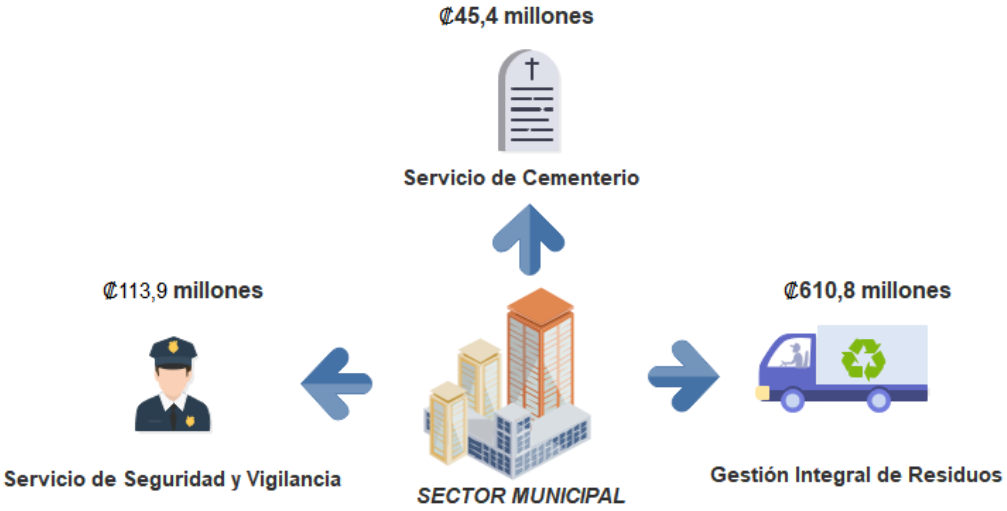
2.20. En relación con la utilización del superávit libre y específico indicado en la ley, se observó que para el año 2020, 22 municipalidades financiaron gasto administrativo o servicios municipales por un total de ₡2.381 millones; cabe resaltar que de los 22 gobiernos locales que usaron este mecanismo, solo 11 tuvieron una afectación a sus ingresos reales totales en comparación con lo presupuestado en el año 2020.

2.21. Al respecto, sobre el uso del superávit libre, se determinó que 10 gobiernos locales financiaron gasto administrativo por un monto de ₡755,5 millones y 2 de esas 10, más una adicional, para un total de 3, utilizaron ₡22,6 millones para financiar los servicios de Gestión Integral de Residuos por un monto de ₡18,7 millones, Servicio de Seguridad y Vigilancia por ₡3,9 millones.

2.22. Sobre la utilización del Superávit Específico,10 municipalidades incrementaron la partida de gastos administrativos en ₡ 832,9 millones y 7 de esas 10, más 5 gobiernos locales adicionales para un total de 12 municipalidades, incrementaron las partidas de los servicios de Gestión Integral de Residuos, Cementerio y Seguridad y Vigilancia por un monto total de ₡ 770,1 millones. Tal y como se visualiza seguidamente.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Ilustración N.°6
Utilización del ingreso superávit específico según lo establecido en la Ley N.° 9848
periodo junio a diciembre 2020
(montos en colones)



Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.23. Respecto a la aplicación del superávit libre y específico, se observa que de la comparación de los datos obtenidos a diciembre de 2020 con los de junio de ese mismo año hubo un aumento del 55% en su uso, siendo la principal aplicación el apoyo al gasto administrativo, lo cual se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla N.°1
Comparación de utilización del superávit periodo junio-diciembre, año 2020
(En millones de colones)

Superávit		Periodos año 2020			
		Junio - Julio	Agosto - Septiembre	Octubre - Diciembre	Totales
Libre	Gasto adm.	201,4	524,6	29,4	755,40
	Servicios	0,0	3,9	18,7	22,60
Específico	Gasto adm.	0,0	491,5	341,4	832,90
	Servicios	163,8	429,5	176,7	770,00
	Totales	**365,2**	**1 449,5**	**566,2**	**2 381**

Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.24. Por otra parte, tomando en cuenta que 11 municipalidades aplicaron superávit sea libre o específico a pesar de que no tuvieron una afectación en sus ingresos para el año 2020, se hace necesario que ante flexibilizaciones en cuanto a la aplicación de los recursos del superávit, la normativa establezca desde su génesis, límites en plazo, monto o destino; además la indicación expresa sobre su uso, el cual debería estar estrechamente relacionado con la emergencia aplicándose únicamente en el tanto se presente una reducción en los ingresos de otras fuentes y por ese monto exclusivamente, con ello

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

disminuir el riesgo de adquirir obligaciones de carácter permanente que podrían generar desequilibrios financieros en el futuro en las finanzas municipales.

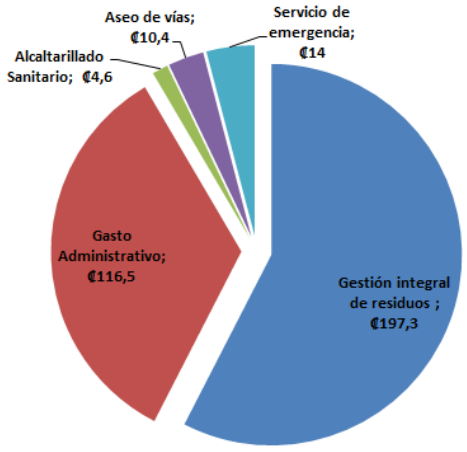
2.25. Considerando lo comentado en los párrafos anteriores, es menester de los gobiernos locales realizar las acciones necesarias para ejecutar un control adecuado y detallado de sus presupuestos para el periodo 2021 con el fin de anticipar cualquier faltante de recursos producto de la pandemia y poder programar de manera eficiente los montos de los saldos por superávit libre o específico en caso de requerirse en los términos indicados en la Ley 9848. Asimismo es importante que se consideren los riesgos y afectaciones en cuanto al uso del superávit específico, en razón de su naturaleza, pues estos recursos tienen por disposiciones legales o especiales un fin establecido.

Utilización de saldos de servicios municipales en otros servicios que experimentan déficit

2.26. Respecto a la aplicación del artículo N.° 8 de la Ley N.° 9848, el cual permite para los servicios que una vez cubiertos sus costos de prestación y existiere un saldo favorable, sea por tasa, precio o tarifa por arrendamiento de bienes del municipio, las municipalidades y los concejos municipales de distrito quedan autorizados, de forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, para que inviertan este saldo en otros servicios municipales que experimenten déficit, así como en gastos administrativos.

2.27. Con respecto a este tema, al observar los datos agrupados desde junio a diciembre del 2020, un monto de ₡343 millones se han destinado apoyar diversos servicios así como gasto administrativo, siendo el servicio de Gestión integral de Residuos al que más recursos se le ha otorgado, con un 57,6% (₡197,4 millones) del total de los recursos, seguido del gasto administrativo con un 33,9% tal y como se visualiza a continuación.

Gráfico N.° 1
Utilización de ingresos de algunos servicios según lo aprobado en la Ley N.° 9848
Periodo junio - diciembre 2020
(En millones de colones)



Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.28. Lo comentado anteriormente, brinda una alerta a las municipalidades en cuanto a los riesgos financieros con los que cuentan algunos servicios y que son de vital importancia para el desarrollo y bienestar de las personas que viven en los diferentes cantones del país. Por lo tanto es oportuno y necesario que las autoridades correspondientes evalúen los servicios señalados, pues estos deben ser administrados de una manera eficiente para que se puedan seguir brindando y sean autosuficientes con los recursos generados en cada servicio, una vez que se terminen las flexibilidades otorgadas por la Ley N.° 9848.

Uso de transferencias del Gobierno Central

2.29. La ley N.° 9848 en su artículo N.° 9 les permite a las municipalidades de forma excepcional en el ejercicio presupuestario 2020 y 2021, utilizar los recursos que reciben por transferencias del Gobierno Central, para garantizar la continuidad de los servicios municipales de Agua, Seguridad y Vigilancia, Gestión Integral de Residuos o Cementerio, así como para gastos administrativos, en atención a la disminución de sus ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia. Quedan exceptuadas las transferencias que corresponden a las leyes N.° 7755 y N.° 8114.

2.30. Sobre el particular, de junio a diciembre del 2020, 8 gobiernos locales utilizaron transferencias del Gobierno Central[7] en los términos indicados en la ley. Al respecto, de la comparación del periodo octubre a diciembre con los periodos de junio-julio y agosto-septiembre, se obtuvo que las aplicaciones en cuanto a montos de las transferencias del gobierno central se duplicaron, ya que del 1 de junio al 30 de septiembre del 2020 el monto acumulado para financiar gasto administrativo y servicios fue de ₡187,4 millones mientras que en el último trimestre de ese mismo año se aplicó una suma de ₡417,1 millones para un total de ₡604,6 millones al cierre del año 2020. De acuerdo con lo comentado anteriormente, se observó que de las 8 municipalidades que aplicaron este mecanismo, 3[8] no tuvieron una afectación en sus ingresos totales en el año 2020 de acuerdo con los montos presupuestados mientras que las restantes 5 si se vieron afectadas con una recaudación entre un 78,61% a un 92,10% de lo presupuestado.

2.31. Dado lo anterior, llama la atención que existan municipalidades que aplicaron este artículo sin tener una afectación en sus ingresos por la pandemia Covid-19 tal y como lo indica la ley. Por otra parte dicho mecanismo, permitió a 5 administraciones municipales disponer de recursos para sustituir en una parte la disminución de sus ingresos y con ello mantener la continuidad del servicio prestado a la ciudadanía. No obstante, dada la situación en que se encuentran las finanzas públicas y las diferentes acciones que se están tomando desde el Gobierno Central para reducir el gasto público, entre ellas las transferencias corrientes, se reitera la necesidad a las Municipalidades para que antes de considerar dicho mecanismo como una fuente de financiamiento temporal en los términos establecidos en la Ley N.° 9848, se tenga la certeza comprobada de que dichos recursos van a ser transferidos por parte del Gobierno Central.

[7] Ley N.° 7331 Ley de Tránsito por vías Públicas Terrestres, Ley N.° 9542 Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal, Ley N.° 9885 Reforma Declara Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio (Ahora Parque Nacional Manuel Antonio), Ley N.° 7313 Ley Impuesto Exportación Cajas o Envases de Banano, Ley N.° 8261 Ley General de la Persona Joven y Ley N.° 9078 Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial.

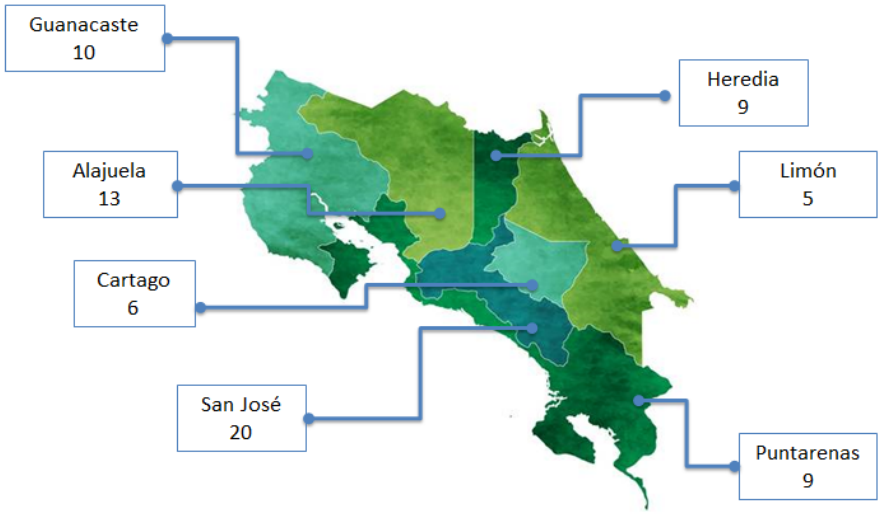
[8] Municipalidades de Montes de Oca, Sarapiquí y Matina

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Aplicación durante el año 2020 de los mecanismos establecidos en la Ley N.° 9848 para apoyar al contribuyente

2.32. De acuerdo con información suministrada por los auditores internos de los gobiernos locales, al 31 de diciembre del 2020, 72 municipalidades aprobaron un plan moratoria de acuerdo con los artículos 12, 13, 14, 15 y 17 de la Ley N.°9848.

Ilustración N.° 7
Distribución por provincia de Municipalidades con Plan Moratoria
Periodo de junio a diciembre 2020



Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.33. Al respecto, de los 72 gobiernos locales que aprobaron dichos planes, se determinó que a diciembre del 2020, se reportan 2.595 solicitudes por parte de contribuyentes para acogerse a los planes de moratoria en el pago de tasas, impuestos, precios públicos, servicios municipales y cánones, de las cuales 1.621(62%) solicitudes se han aprobado, tal y como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla N.° 2
Total de solicitudes para acogerse a los planes moratoria vrs total aprobadas
Periodo de junio a diciembre del 2020

Solicitudes	Periodo			Total
	Junio-Julio	Agosto-Septiembre	Octubre-Diciembre	
Presentadas	1.086	1.061	448	2.595
Aprobadas	588	626	407	1.621

Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.34. Sobre lo anterior, se puede observar que, de la comparación del último trimestre con el con el periodo agosto-septiembre, este presenta una disminución de un 57,8% en cuanto a solicitudes por parte de los contribuyentes.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.35. Adicionalmente, se determinó que se mantienen las mismas actividades comerciales en las que el contribuyente ha solicitado más apoyo según lo establecido en los planes moratoria, las cuales corresponden a Bares (tabernas o cantinas), Restaurantes (sodas, cafeterías y otros expendios de comida) y comercios de venta de artículos al detalle o al por mayor.

2.36. En relación con lo comentado en párrafos precedentes, como dato complementario se determinó que del total de los 2.607.135 contribuyentes con los que cuenta el sector municipal[9], sólo el 0,10% (que corresponde a 2.595 solicitudes) presentó alguna solicitud relacionada con los planes de moratoria al finalizar el año 2020. Al respecto 5[10] de las 82 municipalidades acumulan el 64% (1.668) del total de solicitudes para el periodo junio a diciembre 2020.

2.37. Asimismo, sobre la autorización para hacer una rebaja hasta de un cincuenta por ciento (50%) en los montos cobrados por concepto de arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales establecida en el artículo 14 de la Ley N.° 9848; se determinó que considerando la totalidad de los datos del año 2020 (junio a diciembre), se aprobaron un total de 848 rebajos en arrendamientos a locales municipales lo cual corresponde a un 32% del total de locales para arrendar, siendo el periodo de junio-julio donde se presentaron mayores aprobaciones. Lo anterior, se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla N.° 3
Cantidad de solicitudes aprobadas por periodos según el porcentaje de rebajo
Periodo de junio a diciembre 2020

Rebajos aprobados	Junio-Julio	Agosto-septiembre	Octubre-Diciembre	Total
20% o menos	161	92	56	309
21% a 30%	44	36	40	120
31% a 40%	126	105	148	379
41% a 50%	20	5	15	40
Total	351	238	259	848

Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.38. Al respecto de la revisión del comportamiento de ingreso de alquileres en el sector municipal en comparación con los presupuestado para el año 2020, se obtuvo que dicho ingreso tuvo una disminución de un 23% sobre lo presupuestado, ya que el ingreso real correspondió a ₡4.481 millones y lo presupuestado a ₡5.786 millones para una diferencia de ₡1.305 millones.

2.39. Finalmente, sobre la aplicación de arreglos de pago autorizados en el artículo N.° 16 de la ley N.° 9848, para ofrecer a sus contribuyentes, durante el 2020, por un plazo hasta de veinticuatro meses, para que cancelen sus obligaciones por concepto de tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos y cánones por concesión; sobre el particular,

[9] Datos recolectados por los auditores internos con base en los registros de las municipalidades.
[10] Municipalidades de San José, Heredia, San Ramón, Escazú y Quepos.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

en total para el año 2020 se recibieron 11.616 solicitudes de arreglos de pago en todo el sector municipal, de las cuales 99% (11.490) se han aprobado. Lo comentado se puede visualizar en la tabla N.° 4.

Tabla N.° 4
Total de solicitudes de arreglo de pago vrs total aprobados
Periodo de junio a diciembre 2020

Solicitudes	Periodo			Total
	Junio - Julio	Agosto - Septiembre	Octubre-Diciembre	
Presentadas	2.037	3.348	6.231	11.616
Aprobadas	2.006	3.336	6.148	11.490

Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.40. En relación con el artículo N.° 18 de la ley N.° 9848, el cual indica que para lograr la mayor recaudación posible, las municipalidades que se acojan a la presente ley deberán realizar una adecuada campaña de divulgación, de tal forma que los contribuyentes pasivos se enteren de los alcances y los procedimientos de estos beneficios; se logró determinar que de los 72 gobiernos locales que implementaron ya sea un plan moratoria, rebajas en arrendamiento o arreglos de pago, el 66% (48 municipalidades) realizaron alguna divulgación.

2.41. Sobre lo indicado en este apartado, de los resultados obtenidos de los beneficios dispuestos en los planes de moratoria y los rebajos en los arrendamientos, ambos reflejan una tendencia a disminuir lo cual podría estar relacionado con una mayor actividad económica al final del año 2020, sumado que, a pesar de que hubo una disminución de 8.453 de patentes reportadas como canceladas o suspendidas a diciembre del 2020 en todo el sector municipal, hubo un incremento en el total de patentes activas al final del periodo, ya que se pasó de 150.449 patentes a junio del 2020 a 155.625 al 31 de diciembre lo que representa un aumento 3,4%.

2.42. Por otra parte, si bien los arreglos de pago aprobados se incrementaron en un 206% del periodo de junio-julio a octubre-diciembre, esto se puede asociar como reflejo de una mayor actividad económica donde los ciudadanos utilizan este mecanismo para hacer frente a las obligaciones en un mayor plazo de tiempo; por consiguiente a los gobiernos locales si bien podrían tener una disminución del ingreso esperado, el mismo será percibido posteriormente; no obstante esa recuperación posterior dependerá en gran medida de los controles y estrategias de recuperación establecidas por la municipalidad.

2.43. Finalmente, de la revisión de la ejecución de los ingresos reales al cierre del año 2020 en comparación de lo presupuestado, de las 75 municipalidades que aprobaron solicitudes ya sea un plan moratoria, arreglos de pago y rebajas de arrendamiento, se observó que 50 municipalidades tuvieron una disminución en sus ingresos los cuales rondan de 0,18% a 38%.

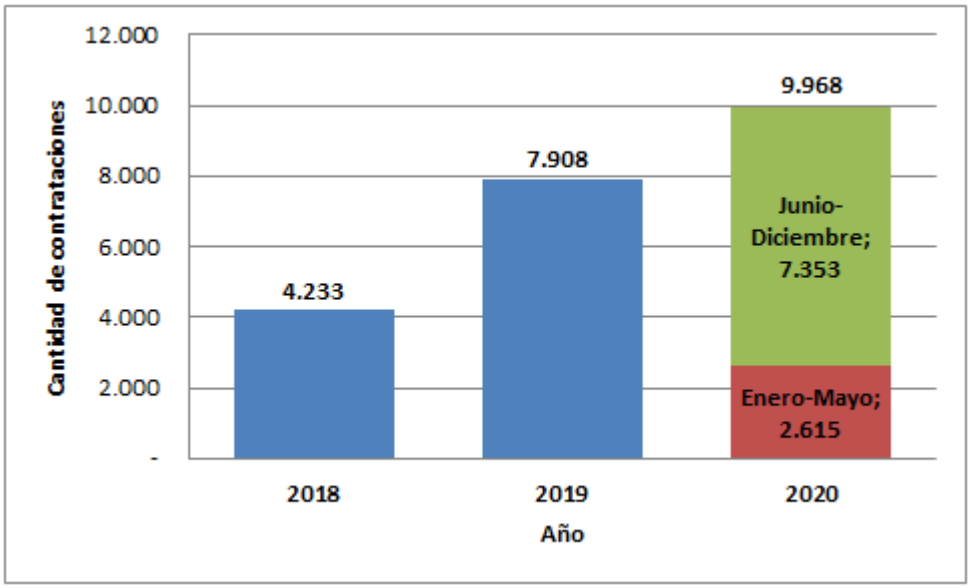
2.44. Dado lo anterior, es de suma importancia que las municipalidades realicen seguimiento pormenorizado de sus presupuestos para el año 2021 con el fin de visualizar desviaciones en caso de que aumenten las solicitudes y aprobaciones de los distintos mecanismos para apoyar a los contribuyentes para ejecutar acciones que permitan corregir o minimizar el impacto en sus finanzas así como en su gestión para la prestación de sus servicios.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Uso del SICOP

2.45. En cuanto a la aplicación del artículo 10 de la Ley N.° 9848, el cual establece que las municipalidades realizarán sus contrataciones conforme a la Ley de Contratación Administrativa N.° 7494, y se deberán registrar en el SICOP; de junio a diciembre del 2020, se habían realizado por medio del SICOP un total de 7.353 contrataciones (directas, abreviadas y nacionales), que sumadas a las ejecutadas en los primeros 5 mes del 2020 antes de la promulgación de la ley que corresponden a 2.615 dan un total de 9.968 contrataciones para el año 2020, que en comparación con los años 2018 y 2019 se presentó un incremento tal y como se puede observar seguidamente.

Gráfico N.° 2
Cantidad de contrataciones tramitadas en el SICOP - Sector Municipal
Periodo 2018 al 2020



Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021.

2.46. Sobre el particular, es importante recalcar que a pesar de que hubo un aumento en el uso de SICOP por parte de las municipalidades,al cierre del 2020 12 municipalidades no registraron el 100% de los procedimientos de contratación en el SICOP. Dicho resultado no es satisfactorio dado que se sigue arrastrando un alto porcentaje de procedimientos de contratación que no se están realizando por el sistema de compras públicas, ya que para el periodo de junio a diciembre solamente se registró el 75% de los procedimientos tramitados quedando sin registrar un 25% (2446 contrataciones), lo que muestra un brecha importante por atender en el sector municipal.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.47. Además existen 18 municipalidades[11] que a ese mismo periodo no han tramitado ningún tipo de contratación por medio del sistema, que en comparación con el 2019 se disminuyó en 10 municipalidades las que no registraron ningún procedimiento en el SICOP. Por lo anterior, se hace necesario para el año 2021,que los gobiernos municipales ejecuten los procedimientos de compras de esas instituciones mediante el sistema establecido y con ello acceder en un 100% a los beneficios que brinda la herramienta en cuanto a ahorro de recursos, transparencia y rendición de cuentas, así como para cumplir con el marco normativo vigente.

Recursos aprobados e improbados de la ley N.° 9843 y su ejecución

2.48. Los recursos del superávit específico de la Junta de Desarrollo para la Zona Sur (JUDESUR) según la la Ley N.° 9843, podrán transferirse a las municipalidades de los cantones de Corredores, Coto Brus, Osa, Golfito y Buenos Aires, para que sean destinados a financiar gastos corrientes, producto de la disminución de ingresos que se tenga a consecuencia de la pandemia del Covid-19, de manera que pueda mantener la prestación continua de los servicios municipales, así como la atención específica a la población afectada por la emergencia.

2.49. En relación con la ejecución de los recursos aprobados en los diferentes documentos presupuestarios presentados desde el 1 de junio al 31 de diciembre del 2020 por parte de las 5 municipalidades, se logró determinar que de los ₡ 1.061,2 millones aprobados para el año 2020, el 99.1% de los recursos se ejecutaron, quedando sin ejecutar por parte de la Municipalidad de Osa un monto de ₡9,2 millones, los cuales estarían destinados al pago de servicios y materiales del servicio de Aseo de Vías y Sitios públicos. Para mayor detalle de lo comentado anteriormente, se puede visualizar en el Anexo N.°2 de este informe.

2.50. En relación con lo comentado en este apartado, es importante señalar que para el año 2021, 4 de las 5 municipalidades todavía cuentan con un saldo de ₡438,7[12] millones del superávit específico de la Junta de Desarrollo para la Zona Sur para incluir dentro de sus presupuestos de este año y con ellos hacer frente a posibles disminuciones de sus ingresos derivadas a la pandemia, siempre y cuando demuestren ante la Contraloría General de la República, que dicha disminución es consecuencia de la pandemia del Covid-19.

[11] Actualmente el Órgano Contralor se encuentra desarrollando un SGP específico sobre el SICOP que considera todo el sector municipal.

[12] Municipalidad de Golfito ₡70,4 millones; Municipalidad de Corredores ₡58,4 millones; Municipalidad de Buenos Aires ₡167,4 millones y Municipalidad de Coto Brus ₡142,5 millones.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

3. Conclusión

3.1. En relación con la aplicación de la Ley N.° 9848 por parte del sector municipal durante el año 2020, se puede concluir que para 22 municipalidades que vieron reducido su ingreso durante ese periodo, dicha ley les permitió entre otros aspectos atender actividades y gastos sustantivos, las cuales aplicaron un monto de ₡2.004,8 millones. No obstante lo anterior, también existieron 15 municipalidades que a pesar de que no tuvieron afectación en sus ingresos al cierre del año 2020 aplicaron los distintos mecanismos incluidos en la ley por un monto total de ₡1.762,4 millones, lo cual se contrapone al espíritu de dicho cuerpo normativo cuya pretensión es brindar un conjunto de normas que les permitiera a las administraciones municipales darle continuidad a la prestación de los servicios que ellas brindan, como apoyo en caso de que las mismas se vieran afectadas por una reducción en sus ingresos por los efectos de la pandemia COVID-19.

3.2. Dado lo acontecido, los mecanismos incluidos en la Ley N.° 9848 no constituyeron en todos los casos el sustento de apoyo para la gestión administrativa municipal y el mantenimiento en la prestación de los servicios en el marco de la emergencia nacional. Por lo anterior, es de suma importancia que en la construcción de normativa por parte de las autoridades correspondientes y más en situaciones de emergencia, se establezca la vinculación de las medidas con la atención de la misma, en cuanto a parámetros y límites de referencia en términos de montos, plazos y destinos; mecanismos de control y transparencia en relación con los fondos públicos; así como que se respalden en estudios o análisis técnicos y financieros que permita identificar los resultados esperados con las medidas; así como la verificación del efectivo cumplimiento de las normas; que permitieran dar una trazabilidad de los recursos de acuerdo con el grado de afectación de los ingresos.

3.3. En cuanto a los mecanismos establecidos para el apoyo al contribuyente, en el último trimestre del año se aprobó un 35% menos de solicitudes del plan moratoria de las aprobadas durante agosto-setiembre, además a diciembre del 2020 el 68% de los locales para arrendar no solicitaron rebaja alguna en los montos del arriendo. Asimismo, de las 72 municipalidades que aprobaron solicitudes ya sea un plan moratoria, arreglos de pago y rebajas de arrendamiento, 50 tuvieron una disminución en sus ingresos de hasta un 38% para el año 2020.

3.4. En relación con el uso del SICOP se logró determinar que sigue persistiendo debilidades en cuanto a su uso por parte de las municipalidades, ya que desde junio a diciembre 2020 existe un 25% de contrataciones que no se ejecutaron por medio del mismo, sumado a 18 gobiernos locales que no ejecutaron ningún procedimiento a través del sistema.

3.5. Finalmente, sobre la implementación de la Ley N°9843, al finalizar el año 2020 se transfirieron a los 5 gobiernos locales beneficiados con esta ley, el 70% de los recursos del superávit de JUDESUR destinado a apoyar la disminución de los ingresos, así como la atención específica de la población afectada por la emergencia, de los cuales el 99,1% de los recursos presupuestados que ascienden a ₡1.061,2 millones fueron ejecutados.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

4. Desafíos identificados

4.1. Según el panorama mostrado en el Seguimiento de la Gestión Pública, en el año 2020 más del 50% de las municipalidades tuvieron una disminución de sus ingresos en comparación con el año 2019; además teniendo presente que el presupuesto inicial para el ejercicio económico 2021 muestra una disminución de 27,7% con respecto al presupuesto definitivo de 2020, lo cual fue señalado por el Órgano Contralor en una reciente publicación[13], se visualiza el periodo 2021 como un año desafiante en cuanto a lograr una sana estabilidad financiera en el sector municipal.

4.2. Como parte de los desafíos a enfrentar, las municipalidades deben desarrollar acciones enfocadas en mejorar la recaudación de los ingresos, lo cual no es exclusivo de este periodo, sin embargo resulta aún más necesario en el contexto actual con el uso de los diferentes mecanismos de la ley N.° 9848, pues es imprescindible contar con los recursos que permitan el desarrollo habitual de sus actividades sustantivas, en equilibrio con la recuperación de las finanzas municipales y de los contribuyentes ante los efectos de la pandemia. Es por ello que se requieren administraciones dinámicas e innovadoras, que promuevan el desarrollo socioeconómico de la población de manera controlada y prospectiva.

4.3. En relación con los gastos, se tiene el reto de priorizar y distribuir de una manera eficiente su ejecución, ajustándose a los ingresos reales, de manera que les permita a los gobiernos locales prestar sus servicios, así como llevar a cabo proyectos indispensables que potencialicen el desarrollo del cantón y por ende de sus habitantes, sin comprometer su capacidad financiera a futuro. Por lo tanto, se requieren gobiernos locales gestores de ideas disruptivas que den paso a cambios oportunos en el manejo comedido pero eficaz del gasto.

4.4. Un tercer desafío, alude a la realización de acciones enfocadas en anticipar los eventuales riesgos a los que se vería sometido el gobierno local y con ello crear estrategias para la toma de decisiones que les permitan determinar los posibles pasos a seguir, de manera que se garantice la continuidad en la prestación de los servicios a las comunidades que integran el cantón.

4.5. En el marco de todo este contexto, se visualizan sanas prácticas que promueven la mejora del sector como lo son el establecimiento de controles que permitan monitorear los cambios y con ello redireccionar acciones, así como establecer proyecciones que se actualicen conforme a las necesidades de cada actor. Por otra parte, toma relevancia el rol de las auditorías internas, quienes han ejecutado acciones de fiscalización que promueven el mejor uso de los mecanismos dispuestos en la ley.

[13] Monitoreo CGR-PP2021 N.°16, febrero, 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

4.6. El análisis del panorama efectuado por este Órgano Contralor, es un insumo para el sector municipal y otros actores vinculados, de manera que dichos resultados contribuyan al mejoramiento de la gestión efectuada por los gobiernos locales, así como definir acciones por los propios involucrados que permitan lograr cambios sustantivos en el corto, mediano y largo plazo.

VIVIAN GARBANZO NAVARRO (FIRMA)
Firmado digitalmente por VIVIAN GARBANZO NAVARRO (FIRMA)
Fecha: 2021.04.22 08:43:12 -06'00'

Licda. Vivian Garbanzo Navarro

Gerente de Área

YORLENE ROJAS ORTEGA (FIRMA)

M.Sc. Yorlene Rojas Ortega

Asistente Técnico

GREIVIN ALBERTO PORRAS RODRIGUEZ (FIRMA)

Lic. Greivin Porras Rodríguez

Coordinador

GUSTAVO PICADO SCHMIDT (FIRMA)

Lic. Gustavo Picado Schmidt

Colaborador

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo N.° 1
Aplicación de la Ley N.° 9848 artículos 4, 5, 7, 8 y 9
- ordenados según el monto utilizado de la ley -
Periodo de junio a diciembre del 2020 en millones de colones

Numero	Institutición	% de ejecución del ingreso vrs presupuesto definitivo 2020	Uso de la Ley Nro. 9848 durante el año 2020 (Monto)
1	MUNICIPALIDAD DE NANDAYURE	156%	0,00
2	MUNICIPALIDAD DE SARAPIQUI	148%	0,00
3	MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA	126%	0,00
4	MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS	120%	106,17
5	MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA	113%	0
6	MUNICIPALIDAD DE UPALA	111%	76,01
7	MUNICIPALIDAD DE CAÑAS	108%	0,00
8	MUNICIPALIDAD DE OSA	108%	47,20
9	MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA	107%	0
10	MUNICIPALIDAD DE MONTES DE OCA	107%	77,79
11	MUNICIPALIDAD DE POCOCI	107%	216,93
12	MUNICIPALIDAD DE CORREDORES	106%	47,95
13	MUNICIPALIDAD DE PALMARES	106%	0,00
14	MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ	106%	25,00
15	MUNICIPALIDAD DE PARAISO	105%	176,59
16	MUNICIPALIDAD DE ALVARADO DE PACAYAS	104%	2,03
17	MUNICIPALIDAD DE BELEN	104%	98,40
18	MUNICIPALIDAD DE GARABITO	104%	0,00
19	MUNICIPALIDAD DE GOLFITO	104%	209,72
20	MUNICIPALIDAD DE MATINA	104%	262,11
21	MUNICIPALIDAD DE SAN RAFAEL DE HEREDIA	104%	66,24
22	MUNICIPALIDAD DE ESPARZA	102%	80,00
23	MUNICIPALIDAD DE GRECIA	102%	0,00
24	MUNICIPALIDAD DE TILARAN	102%	0,00
25	MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA	102%	0,00
26	MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS	101%	254,73
27	MUNICIPALIDAD DE TALAMANCA	101%	0,00
28	MUNICIPALIDAD DE ESCAZU	100%	0,00
29	MUNICIPALIDAD DE SARCHI	100%	0,00
30	MUNICIPALIDAD DE LIBERIA	99,82%	77,30
31	MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO	99%	0,00
32	MUNICIPALIDAD DE BARVA	98%	0
33	MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE	98%	0,00
34	MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES	97%	0,00
35	MUNICIPALIDAD DE MONTES DE ORO	97%	0,00
36	MUNICIPALIDAD DE SANTO DOMINGO DE HEREDIA	97%	40,59
37	MUNICIPALIDAD DE HEREDIA	96%	0,00
38	MUNICIPALIDAD DE LA UNION	96%	117,70
39	MUNICIPALIDAD DE POAS	96%	0,00
40	MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO DE HEREDIA	96%	0,00

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Numero	Institutición	% de ejecución del ingreso vrs presupuesto definitivo 2020	Uso de la Ley Nro. 9848 durante el año 2020 (Monto)
41	MUNICIPALIDAD DE BAGACES	95%	222,88
42	MUNICIPALIDAD DE PURISCAL	95%	0,00
43	MUNICIPALIDAD DE LIMON	94%	46,26
44	MUNICIPALIDAD DE OREAMUNO	94%	0,00
45	MUNICIPALIDAD DE PEREZ ZELEDON	94%	14,13
46	MUNICIPALIDAD DE TIBAS	94%	0,00
47	MUNICIPALIDAD DE FLORES	93%	0,00
48	MUNICIPALIDAD DE NICOYA	93%	0,00
49	MUNICIPALIDAD DE MORAVIA	92%	19,49
50	MUNICIPALIDAD DE OROTINA	92%	0,00
51	MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT	91%	44,27
52	MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS	91%	0,00
53	MUNICIPALIDAD DE VASQUEZ DE CORONADO	91%	0,00
54	MUNICIPALIDAD DE ACOSTA	90%	28,8
55	MUNICIPALIDAD DE NARANJO	90%	0,00
56	MUNICIPALIDAD DE SAN RAMON	90%	271,91
57	MUNICIPALIDAD DE CARRILLO GUANACASTE	89%	0,00
58	MUNICIPALIDAD DE EL GUARCO	89%	0,00
59	MUNICIPALIDAD DE MORA	89%	0,00
60	MUNICIPALIDAD DE RIO CUARTO	89%	18,40
61	MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA	89%	189,40
62	MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS	88%	8,50
63	MUNICIPALIDAD DE HOJANCHA	88%	0,00
64	MUNICIPALIDAD DE SAN PABLO DE HEREDIA	88%	163,26
65	MUNICIPALIDAD DE DOTA	85%	0,00
66	MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES	85%	0,00
67	MUNICIPALIDAD DE TARRAZU	85%	6,17
68	MUNICIPALIDAD DE CARTAGO	83%	259,24
69	MUNICIPALIDAD DE GUACIMO	83%	0,00
70	MUNICIPALIDAD DE JIMENEZ	83%	0,00
71	MUNICIPALIDAD DE SANTA BARBARA DE HEREDIA	83%	0,00
72	MUNICIPALIDAD DE ZARCERO	81%	0,00
73	MUNICIPALIDAD DE LOS CHILES	80%	31,03
74	MUNICIPALIDAD DE TURRUBARES	80%	2,97
75	MUNICIPALIDAD DE ATENAS	79%	0
76	MUNICIPALIDAD DE QUEPOS	79%	300,56
77	MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ	76%	9,02
78	MUNICIPALIDAD DE LEON CORTES	73%	0,00
79	MUNICIPALIDAD DE PARRITA	71%	138,93
80	MUNICIPALIDAD DE ABANGARES	69%	0
81	MUNICIPALIDAD DE ASERRI	62%	9,61
82	MUNICIPALIDAD DE GUATUSO	54%	0,00

Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021

* La columna 3 corresponde al ingreso real recaudado versus lo presupuestado durante el año 2020. En cuanto a la columna 4, el 0 muestra que no se utilizaron los mecanismos de la ley N.° 9848.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo N.° 2
Ejecución de los recursos de la Ley N.° 9843
Periodo de junio a diciembre del 2020 en millones de colones

Municipalidad	Presupuesto	Monto aprobado	Monto ejecutado	Aplicación
Golfito	Extraord. 01-2020	25,5	25,5	Servicio de recolección de residuos sólidos.
	Extraord. 02-2020	72,6	72,6	Pago de remuneraciones meses de octubre, noviembre y diciembre, y pago de decimo tercer mes de administración general y servicios municipales, servicios básicos, pólizas de riesgos del trabajo, comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales, Indemnización por Sentencia y pago de prestaciones legales, Reparaciones menores de mantenimiento en edificios municipales y actividad cultural.
	Extraord. 03-2020	131,5	131,5	Remuneraciones meses de noviembre, diciembre y décimo tercer mes de administración general y servicios municipales y contratación por el servicio de recolección de basura.
Corredores	Extraord. 02-2020	87,6	87,6	Salarios y cargas sociales, alquiler de maquinaria, material de vidrios, cubículos plataforma (emergencia COVID-19), contratación Manual de Puestos, comisiones, indemnización de funcionario, pago de equipos de oficina y cómputo, pago de proveedores y productos de papel.
	Extraord. 03-2020	154	154	Salarios y cargas sociales, aguinaldos, pago de indemnizaciones, liquidaciones, prestaciones laborales, pago de comisiones y proveedores.
Osa	Extraord.02-2020	246,2	237	Pago de remuneraciones de funcionarios de la administración general, auditoría interna y servicio de Recolección de Basura, pago de servicios básicos de la institución, contratación de servicios profesionales por parte de la Auditoría Interna, Pago de materiales y suministros del servicio de Aseo de Vías y Sitios públicos, pago del contrato del servicio de recolección de residuos, pago del contrato por servicios de transferencias y traslado y tratamiento de disposición final de los residuos sólidos.
	Extraord. 03-2020	53,8	53,8	Pago de remuneraciones de funcionarios de la administración general y Servicios de Aseo de Vìas y Sitios Públicos, pago del contrato del servicio de recolección de residuos y Pago del contrato por servicios de transferencias, traslado y tratamiento de disposición final de los residuos sólidos
Buenos Aires	Extraord. 01-2020	132,6	132,6	Salarios y cargas sociales, pago de servicios públicos, compra de materiales requeridos en los servicios, equipo y mobiliario de oficina, pago servicios profesionales y transferencias corrientes.
Coto Brus	Extraord. 01-2020	157,5	157,5	Pago de salarios de administración general, Auditoría, servicios municipales, compra de materiales y suministros, bienes duraderos de los servicios municipales, así servicios de la administración general.

Fuente: Elaborado por CGR, febrero 2021

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica