ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

FORTALECIMIENTO DE LA METODOLOGIA DE FISCALIZACION DE LAS AUDITORIAS INTERNAS DE LAS ENTIDADES Y/O INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO, MEDIANTE LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO N°. 8292 DEL 31 DE JULIO DEL 2002 Y SUS REFORMAS.

RODOLFO RODRIGO PEÑA FLORES
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 21.337

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

FORTALECIMIENTO DE LA METODOLOGIA DE FISCALIZACION DE LAS AUDITORIAS INTERNAS DE LAS ENTIDADES Y/O INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO, MEDIANTE LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO N°. 8292 DEL 31 DE JULIO DEL 2002 Y SUS REFORMAS.

Expediente N.º 21.337

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La inestabilidad económica del país evidencia la necesidad de soluciones al problema estructural de las finanzas del Gobierno Central, con un déficit fiscal creciente y con miras a que esta problemática avance si no se toman las medidas que mitiguen este efecto en el corto, mediano y largo plazo.

Los efectos de una crisis fiscal no se orientan únicamente a las limitaciones que enfrentaría el Gobierno Central en la atención de las obligaciones de los compromisos financieros, sino que en el desempeño de otras áreas de la economía tales como: el sistema financiero a lo interno y externo, el sistema no financiero, empleo, producción (encadenamientos productivos), competitividad y en otro orden de ideas el estudio de una eventual reorganización del aparato estatal en busca de mayores niveles de eficiencia y justificación desde la óptica de costo/beneficio y valor agregado a las finanzas del Estado en el cumplimiento de los objetivos de acuerdo con su dimensión y direccionamiento vía país.

Estas acciones deben de ser abordadas y acompañadas con una serie de cambios en las metodologías de trabajo y funciones que desempeñan los funcionarios públicos específicamente en materia de fiscalización del sistema de control interno que pese a ser deficiente se ha mantenido en el transcurso del tiempo, específicamente en el campo que desempeñan las auditorías internas.

Se requiere que la fiscalización sobre los procesos, operaciones y actividades institucionales generen un valor agregado oportuno y en la marcha, no podemos disponer de sistemas de fiscalización que vengan a aportar información a la administración de las instituciones y/o entidades, muchos meses y hasta años después de haber ocurrido un evento de gran trascendencia para la organización.

En complemento con lo anterior, que la labor que desempeñan estas unidades de control y fiscalización sean debidamente supervisadas por la Contraloría General de la República para que en sus planes de trabajo anuales se incluyan labores de transcendencia preventiva y correctiva como función asesora oportunamente previo a la ejecución de los eventos a cargo de la administración activa.

Considero que reforzar el trabajo que vienen desempeñando las auditorías internas, nos permitiría mantener un control interno institucional más eficiente y vendría a representar un valor agregado a algunos temas adicionales que mantienen relación directa con la reactivación económica de este país.

Según indicadores del Banco Central de Costa Rica, el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, permitiría reducir el déficit financiero del Gobierno Central en 3,68 puntos de la producción al año 2022, visualizándose como se indica en la siguiente gráfica:



Estimación del Banco Central

Lo que generaría la reforma fiscal

Porcentaje del Producto Interno Bruto

	2019	2020	2021	2022
IVA	0.23	0.48	0.53	0.56
Renta	0.34	0.79	0.89	0.98
Amnistía	0.16			
Remuneraciones	0.18	0.34	0.47	0.59
Regla fiscal		0.06	0.91	1.55
Total	0.91	1.67	2.8	3.68

FUENTE: BANCO CENTRAL DISEÑO: LA NACIÓN

Como se observa, durante el periodo del 2019 al 2022, se estima por concepto de ingresos por IVA, Renta, Amnistía, Remuneraciones y Regla fiscal, un porcentaje entre el 0.91% para el año 2019 y hasta un 3.68%, del PIB, para el año 2022.

Conscientes de que a estos nuevos ingresos se le debe acompañar con acciones concretas en diversas direcciones para disminuir en alguna medida la brecha del déficit fiscal y salvaguardar y ordenar la administración de los nuevos y existentes recursos financieros, nuestra fracción ha venido insistiendo desde principios de esta legislatura, que el Poder Ejecutivo deberá presentar un plan de acción en donde se plasme la ruta del fortalecimiento y reactivación económica vía país.

Sobre este tipo de inquietudes las auditorías internas deberían de retomar un papel realmente participativo y protagónico en su ámbito de acción en materia de fiscalización oportuna a lo interno de cada institución y/o entidad pública.

Otro de los temas de gran trascendencia e importancia y que se requiere que las auditorías internas mantengan un papel protagónico como asesor de la administración activa es respecto a las metodologías empleadas a nivel institucional y/o entidades en la formulación y elaboración de los presupuestos públicos.

Se consultó a la Contraloría General de la República[1], respecto a la razonabilidad que muestran las cifras que consignan el Presupuesto Ordinario y Extraordinario

[1] Oficio AL-FPUSC-47-OF.RPF-022-2018 del 05/06/2018.

de la República anual a nivel institucional y su criterio respecto a la razonabilidad también del origen de los recursos financieros para su ejecución.

Este órgano fiscalizador, manifestó entre otros temas, que los gastos realizados por las instituciones en su conjunto puedan ser financiados con los recursos considerados también en su conjunto, por lo que no sería preciso referirse a un concepto de razonabilidad del origen de los recursos para el financiamiento de cada institución.

Además, que dicho Ente Contralor, ha insistido en la necesidad de atender dos fenómenos que contribuyen en gran medida a generar y agravar la problemática del déficit fiscal y del crecimiento de la deuda pública que enfrenta el Gobierno, a saber:

> *"El presupuesto de 2017 se formuló, aprobó y ejecutó con desequilibrio. En su versión de Proyecto de Ley, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes fue de ¢1 632 751 millones; en el presupuesto inicial fue de ¢1 575 812 millones, en la ejecución fue de ¢1 372 345 millones, cifra última que representa un 4,2% del PIB, con una tendencia creciente en los últimos años."* (CGR, Memoria Anual 2017, pág. 58).
>
> Con respecto a los destinos específicos ejecutados en 2017, se señaló que estos *"…alcanzaron la suma de ¢3 922 242 millones (93,6% de ejecución), con un crecimiento de 11,3% respecto a 2016, y representa un 12,0% del PIB"* (CGR, Memoria Anual 2017, pág. 63), y nuevamente se advirtió de la incidencia de los destinos específicos sobre la situación fiscal, al indicar que:
>
> *"Este esquema de asignación presupuestaria con base en destinos específicos es uno de los generadores de riesgos para la estabilidad de las finanzas públicas y la eficiencia del aparato estatal, en la medida en que estimula el crecimiento inercial en el financiamiento de programas, crecimiento que no necesariamente se encuentra acorde a las condiciones macroeconómicas y fiscales del país, y carece de criterios de asignación sustentados en eficiencia y cumplimiento de metas institucionales (…) Esta Contraloría General ha subrayado en reiteradas ocasiones la necesidad de repensar acerca de los destinos específicos, con el objetivo de que la determinación de los límites mínimos de asignación presupuestaria derive de una discusión que valore la realidad fiscal del país, las necesidades de la población y los costos de los servicios públicos, con el fin de permitir al Poder Ejecutivo y al legislador presupuestario mayor flexibilidad para realizar eventuales ajustes."* (CGR, Memoria Anual 2017, pág. 67-68).
>
> En lo que respecta a los presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República según sector institucional para los períodos 2016 y 2017, junto con el criterio del Órgano Contralor *"…sobre la razonabilidad*

> *del origen de los recursos económicos para su financiamiento"* para algunas instituciones del sector público, ese Organo Contralor, manifestó que la Contraloría General de la República elabora y presenta a la Asamblea Legislativa tres informes con periodicidad anual, en los que se realiza el análisis presupuestario del Sector Descentralizado, a saber: 1) el Informe de Presupuestos Públicos – Situación y perspectivas[3], en el que expone el proceso de aprobación presupuestaria del año en curso, haciendo énfasis en el presupuesto inicial aprobado o aprobado parcialmente; 2) el informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria al primer semestre[4] del año en curso, donde se enfoca el análisis en la ejecución al 30 de junio; y 3) la Memoria Anual de la Contraloría, que considera el ejercicio económico del 1° de enero al 31 de diciembre.
>
> Para el caso del ejercicio económico 2017, la Contraloría tramitó la aprobación por ¢14 587 237 millones, ¢183 270 millones menos que lo presupuestado, según se puede observar en cuadro 18 del Informe de Presupuestos Públicos 2017. Situación y Perspectivas, pág. 61.

En otro orden de ideas, es de suma importancia señalar que este legislador ha venido observando que los diversos procesos de fiscalización a lo interno de las instituciones no han sido lo más oportunos posibles, en razón de que los mismos se desempeñan en un ámbito posterior al acontecimiento de los eventos a nivel interno institucional.

Como uno de los indicadores, lo podemos notar en el nivel de subejecuciones presupuestarias de los presupuestos institucionales de las Instituciones que conforman el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la Republica.

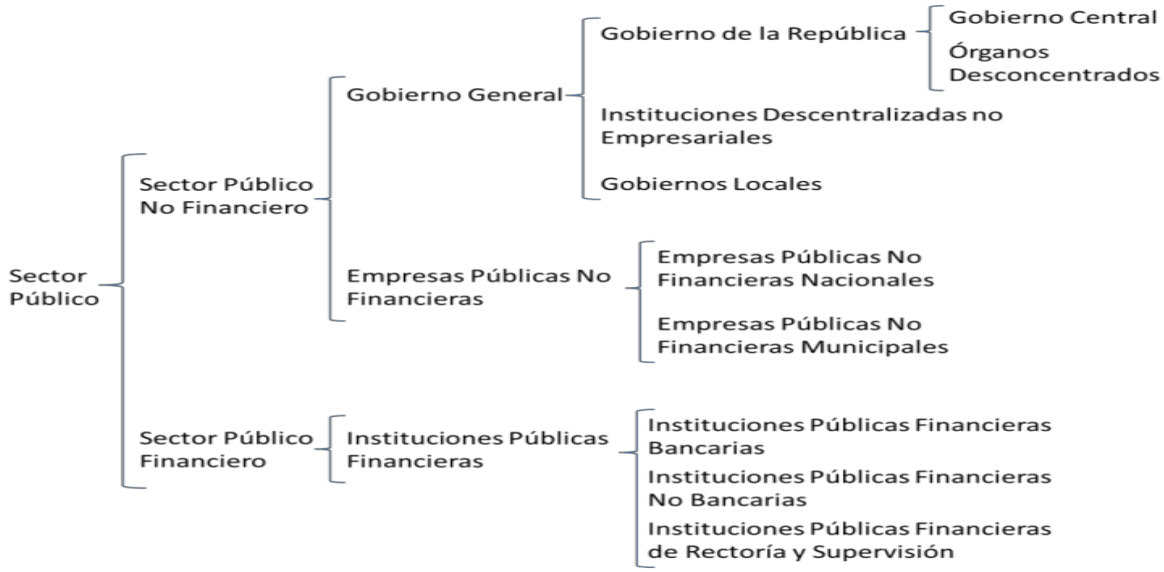
Somos conocedores respecto a la necesidad de un mayor nivel de eficiencia en la administración financiera institucional (instituciones y entidades estatales y de bien social) con el objeto de evitar que año con año se generen cúmulos de superávits presupuestarios con incidencia en sus estados financieros, utilidades o reservas que podrían eventualmente representar gastos superfluos, que vendrían a contravenir el uso adecuado de los recursos económicos desde la óptica de costo/beneficio y valor agregado en beneficio directo a las finanzas de la hacienda pública.

Es de suma importancia tener presente la magnitud de sectores que componen el sector público, y el comportamiento de algunas variables presupuestarias con el objeto de medir directamente una problemática que por falta de fiscalización oportuna provoca en muchos casos que se generen subejecuciones presupuestarias de recursos financieros con el agravante que posiblemente estos recursos económicos han venido financiándose con deuda por parte del Estado.

En otros temas, consideramos de gran relevancia el que se haga consciencia respecto a la enorme estructura que mantiene actualmente el aparato estatal y

pese a ello, se denota un débil abordaje a los temas de fiscalización de los recursos públicos.

COMPOSICION DEL SECTOR PUBLICO.



Del esquema anterior se desprende que el sector público está compuesto por : el sector público no financiero representado por, el Gobierno Central, Gobierno de la República, Instituciones Descentralizadas y Gobiernos Locales, Gobierno Central y Órganos Desconcentrados. Empresas Públicas no Financieras, Empresas Públicas no Financieras Nacionales y Empresas Públicas no Financieras Municipales.

Además, el Sector Público Financiero, Instituciones Públicas Financieras, Instituciones Públicas Financieras Bancarias, Instituciones Públicas Financieras No Bancarias y Instituciones Públicas Financieras de Rectoría y Supervisión.

Seguidamente se extrae un breve comentario respecto a las entidades que conforman las instituciones Descentralizadas no Empresariales, Instituciones Públicas Financieras, Órganos Desconcentrados y Gobiernos Locales-

Cuadro N° 1
Instituciones Descentralizadas no Empresariales

Grupo/ Institución
Instituciones Descentralizadas no Empresariales
Caja Costarricense del Seguro Social
Universidad de Costa Rica
Instituto Mixto de Ayuda Social
Universidad Nacional
Instituto Nacional de Aprendizaje
Fideicomiso 1082 de Gestión de los Proyectos y Programas del FONATEL
Instituto Tecnológico de Costa Rica
Universidad Estatal a Distancia
Patronato Nacional de la Infancia
Instituto Costarricense de Turismo
Otros

Fuente: CGR. Memoria Anual 2017 a partir del Sistema de Información de Planes y Presupuesto

Cuadro N°2
Instituciones Públicas Financieras

Grupo/ Institución
Instituciones Públicas Financieras
Instituto Nacional de Seguros
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Banco Central de Costa Rica
Banco Hipotecario de la Vivienda
Fideicomiso FINADE / BCR
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
Otros

Cuadro N° 3
Órganos Desconcentrados

Grupo/ Institución
Órganos Desconcentrados
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Consejo Nacional de Vialidad
Fondo Nacional de Becas
Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría
Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)
Junta Administrativa del Registro Nacional
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)
Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros de Atención Integral (Dirección del CEN-CINAI)
Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz
Consejo de Seguridad Vial
Otros

Cuadro N°4
Gobiernos Locales

Grupo/ Institución
Gobiernos Locales
Municipalidad de San José
Municipalidad de Alajuela
Municipalidad de Cartago
Municipalidad de Heredia
Municipalidad de Escazú
Municipalidad de San Carlos
Municipalidad de Desamparados
Municipalidad de Curridabat
Municipalidad de Santa Ana
Municipalidad de Goicoechea
Otros

Mediante el cuadro siguiente y para ser consecuentes con lo comentado en parte por la Contraloría General de la República, se presenta un breve detalle de los niveles de subejecución presupuestaria de algunas instituciones a nivel del presupuesto nacional, 2016-2017.

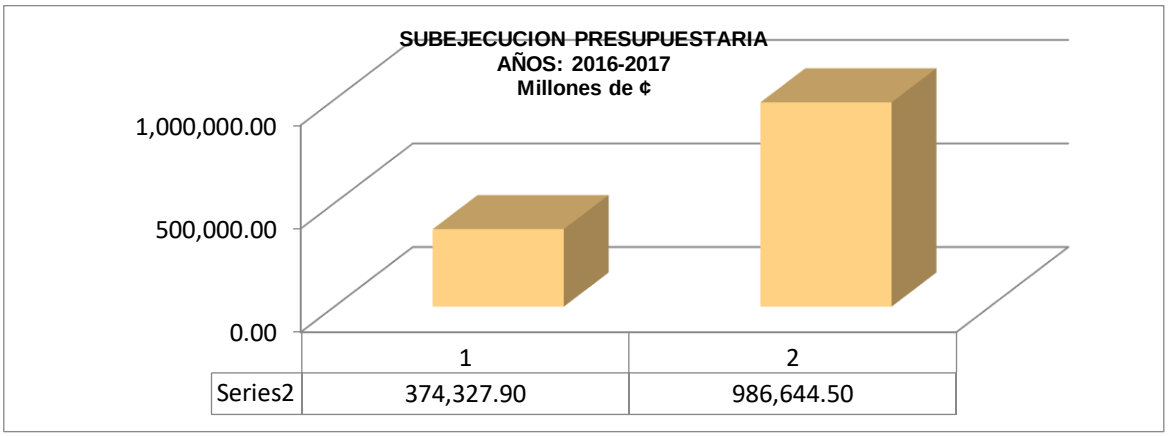
Cuadro N°. 5
PRESUPUESTO NACIONAL 2016-2017
RECURSOS ECONOMICOS NO EJECUTADOS
(Millones de colones).

Descripción	No Ejec. 2016	No Ejec. 2017	Relac.(%) 2017/2016	Relac.(¢) 2017/2016
101 Asamblea Legislativa	3,678.2	3,436.3		
102 Contraloría Gral de la Rep.	977.0	1,022.1		
103 Def. de los Hab de la Rep.	461.6	500.3		
201 Presidencia de la República	1,210.1	1,623.5		
202 M. de la Presidencia	575.1	939.9		
203 M. de Gobernac. y Policía	2,797.1	6,830.6		
204 M. de Relac Exter. y Culto	2,624.5	3,479.5		
205 M. de Seguridad	19,289.6	31,576.7		
206 M. de Hacienda	13,204.0	14,521.2		
207 M. de Agricultura y Ganad.	1,779.9	4,784.3		
208 M. Econ., Indust y Comerc.	657.8	1,383.3		
209 M de Obras Públ y Transp.	17,117.8	41,055.1		
210 M. de Educación Pública	146,121.1	184,044.9		
211 M. de Salud	7,654.5	17,046.6		
212 M. de Trabajo y Seg Social	13,512.3	49,181.4		
213 M. de Cultura y Juventud	3,635.8	9,077.2		
214 M. de Justicia y Paz	7,158.6	22,178.2		
215 M. de Viv y Asent Humanos	113.3	695.4		
216 M. de Comercio Exterior	650.2	2,065.2		
217 M. de Planif Nal y Pol Econ	587.9	837.9		
218 M. de Ciencia y Tecnología	575.4	2,428.0		
219 M. de Ambiente y Energía	10,635.0	7,004.3		
230 Serv de la Deuda Pública	63,721.0	511,339.9		
231 Regímenes de Pensiones	21,549.4	32,379.2		
232 Partidas Específicas	489.3	513.4		
301 Poder Judicial	28,106.8	28,416.6		
401 Trib Supremo de Elecciones	5,444.6	8,283.3		
Total General	**374,327.9**	**986,644.5**	163.58%	612,316.59

Fuente: elaboración propia datos suministrados por el Dpto. de Análisis Presupuestario, Asamblea Legislativa.

De la información anterior se desprende que durante el año 2017 el monto por concepto de subejecuciones presupuestarias alcanzó los ¢986,644.5 millones de colones, un 164% superior al año anterior 2016 cuya cifra fue por el orden de los ¢374,327.9 millones de colones.

Gráficamente.



Cuadro N° 6
PRESUPUESTOS PÚBLICOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL
Billones de Colones
2018

SECTOR	BILLONES	PORCENTAJE	ACUMULADO
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	5.43	21.2%	21.2%
Empresas Públicas No Financieras	4.97	19.4%	40.6%
Instituciones Públicas Financieras	3.60	14.0%	54.6%
Órganos Desconcentrados	1.69	6.6%	61.2%
Gobiernos Locales	0.58	2.3%	63.5%
Gobierno Central	9.37	36.5%	100.0%
TOTAL	25.66	100.0%	

Fuente: CGR. Presupuestos Públicos 2018. Situación y Perspectivas

Como se observa, el monto del presupuesto 2018 alcanzó los ¢25.66 billones de colones, de estos ¢5.43 billones fueron destinados para las Instituciones Descentralizadas No Empresariales. ¢4.97 billones para las Empresas Públicas No Financieras. ¢3.60 billones para la Instituciones Públicas Financieras. ¢ 1.69 billones para los Órganos Desconcentrados. ¢0.58 billones par los Gobiernos Locales y un ¢9.374 billones para el Gobierno Central.

Es importante destacar, que prácticamente todas las instituciones y entidades públicas mantienen como parte de su estructura funcional un Departamento de Auditoría Interna. Sin embargo, nos hemos dado la tarea de revisar en términos generales el proceder que estos departamentos de control y fiscalización desempeñan en algunas instituciones que han sido fuertemente cuestionadas en el seno de la Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Público, así como los diversos temas que se abordan en los informes de liquidación presupuestaria y hemos llegado a la conclusión de la necesidad urgente de que las auditorías internas mantengan su independencia respecto a la administración activa como en la actualidad se práctica, no obstante se considera necesario que modifiquen su modus operandi de tal forma que generen un mayor valor agregado por medio de la fiscalización oportuna sobre la administración de recursos económicos públicos.

Es por ello que someto ante ustedes señoras y señores diputados el presente Proyecto de Ley con el fin de contribuir al fortalecimiento a las finanzas públicas con procesos de fiscalización oportunos que generen realmente un valor agregado medible a lo interno de las instituciones y entidades públicas por medio de las auditorías internas en defensa de los recursos públicos.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

FORTALECIMIENTO DE LA METODOLOGIA DE FISCALIZACION DE LAS AUDITORIAS INTERNAS DE LAS ENTIDADES Y/O INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO, MEDIANTE LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO N°. 8292 DEL 31 DE JULIO DEL 2002 Y SUS REFORMAS.

ARTÍCULO 1- Para que se modifiquen los artículos números 8,10, 21 y 26 de la Ley General de Control Interno N°. 8292 y se lea:

Artículo 8- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, **y las acciones independientes realizadas por la auditoria interna en materia de fiscalización y control de previo, durante y después de ocurrido el o los eventos,** diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos**:**

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

b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Artículo10- Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca, y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, **y las auditorías internas realizar las acciones necesarias de fiscalización en forma independiente para identificar, medir, evaluar y fiscalizar tanto verbalmente como por escrito los riesgos inherentes sobre cada evento, de previo, durante y después de su ejecución por parte de la administración institucional, como valor agregado a su actividad de asesoría oportuna y efectiva ante la administración activa para el fortalecimiento de los sistemas de control interno de los recursos económicos de la hacienda pública.** Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento **y la auditoria interna fiscalizar tales acciones.**

Artículo 21- Concepto funcional de auditoría interna. La auditoría interna es la activad independiente, objetiva y asesora, **de previo, durante y después de ocurridos los eventos en la institución y/o entidad**, que proporciona seguridad

al ente u órgano, puesto que se crea para validad y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

Artículo 26- Protección al personal de la auditoría. Cuando el personal de la auditoría interna, inclusive el Auditor y Subauditor, en el cumplimiento de sus funciones, se involucre en un conflicto legal o una demanda, la institución dará todo su respaldo tanto jurídico como técnico y cubrirá los costos para atender ese proceso hasta su resolución final, **siempre y cuando se compruebe por medio de un procedimiento administrativo u Órgano Director la veracidad de los hechos o incumplimientos denunciados por la auditoria en contra de la administración activa y/o terceros sobre el alcance de la legislación vigente.**

ARTICULO 2- Para que se modifique el inciso a) del artículo 45 que modifica el artículo 31 de la ley N°. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del 7 de setiembre de 1994. Para que en adelante se lea:

Articulo 31- **Potestad de informar y asesorar.** La Contraloría General de la República rendirá, a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados, los informes que estos le soliciten; lo realizará de oficio cuando su participación se haya solicitado de conformidad con el segundo párrafo del artículo 22 de la presente Ley. En razón del carácter de órgano auxiliar en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, la Contraloría General de la República remitirá al Plenario Legislativo copia de todos los informes restantes que rinda en el ejercicio de dichas potestades.

La Contraloría General de la República, incluirá en el informe denominado "Memoria Anual" que remite a la Asamblea Legislativa, un apartado referente a la razonabilidad, idoneidad, cumplimiento e incumplimiento de los contenidos y ejecución de los planes de trabajo anuales de las auditorías internas de las entidades y/o instituciones del sector público en resguardo de los intereses públicos de acuerdo a lo establecido en la presente ley, y las acciones que procedan en caso de incumplimientos.

Rige a partir de su publicación.

Rodolfo Rodrigo Peña Flores
Diputado

24 de abril de 2019.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinario de Asuntos Hacendarios.

| El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.