ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA A LOS ARTÍCULOS 51 Y 52 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUDITORÍA INTERNA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

EDUARDO NEWTON CRUICKSHANK SMITH
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N° 21.644

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

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

PROYECTO DE LEY

REFORMA A LOS ARTÍCULOS 51 Y 52 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUDITORIA INTERNA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Expediente N.° 21.644

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Para el funcionamiento de una institución se requiere de una administración que actúe para cumplir con los objetivos para los cuales fue creada; así como también se requiere la creación de un órgano que vigile la actuación de la propia administración que corresponde a la auditoría interna.

La auditoría interna se ocupa fundamentalmente de desarrollar y aplicar los procedimientos establecidos en las instituciones para proteger el activo, minimizar las posibilidades de corrupción e incrementar la eficiencia operativa. Le corresponde en sí, dar seguridad de que los procesos de que son responsables funcionen de modo tal que queden reducidas al mínimo las probabilidades de que se produzcan fraudes, errores o prácticas ineficientes y antieconómicas

Un sistema de auditoría interna permitirá orientar el trabajo institucional, para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; generar confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones; cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico; y contribuir en el logro de los objetivos esenciales institucionales.

En estudio realizado por la **Contraloría General de la República (INFORME No. DFOE-DL-IF-12-2012)**, comprendido entre el 1º de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2011, se identificó que el 70% de las unidades de auditoría interna del sector municipal; es decir, 57 de las 82 unidades actuales, carece de planes estratégicos y 19 de esas unidades (un 23%) no cuentan con una metodología para determinar el universo auditable con base en una valoración de riesgos acorde con las particularidades de cada municipalidad. Esto es contrario a lo que disponen las “Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público” y va en detrimento de la determinación de prioridades que le permita a su titular, administrar los escasos recursos con que cuenta para su labor con criterios de eficiencia y eficacia y añadir valor a la gestión institucional.

Adicionalmente, la revisión de la metodología empleada para determinar el universo auditable en 52 de esas unidades de auditoría, permitió establecer que esta no se ajusta a la realidad de cada ayuntamiento y, en algunos casos, no se incorporan

áreas que son exclusivas de la gestión de cada municipalidad, como por ejemplo: zona marítima terrestre, acueductos, cementerios y mercados, entre otros.

Por otra parte, la verificación de campo realizada en las 16 auditorías internas seleccionadas para tales efectos, permitió comprobar que algunas no elaboran papeles de trabajo para respaldar sus informes y en otras se confeccionan solo para algunos de sus estudios. En otros casos, se preparan dichos papeles de trabajo; sin embargo, carecen de documentos clave como programas, procedimientos y el plan general de auditoría. Además, como parte de esa verificación de campo, se comprobó que existen oportunidades de mejora en la elaboración de los informes de auditoría, originadas por la omisión de elementos básicos en su contenido y por un débil planteamiento de los hallazgos y las recomendaciones, las cuales se caracterizan por carecer de plazo para su cumplimiento y no concretar la acción de la administración municipal para subsanar las debilidades planteadas. También se constató que, en algunos casos, no existe la práctica de darle seguimiento a las recomendaciones, con lo cual se pierde la posibilidad de asegurarse de su oportuna y eficaz atención por parte de la administración municipal.

El estudio en mención también permitió comprobar que entre las unidades de auditoría interna de los gobiernos locales existen brechas presupuestarias que han ocasionado a lo largo de los años diferencias en cuanto a la asignación de recursos humanos, financieros y tecnológicos. Asimismo, se identifican distintos grados de profesionalización del personal que labora en esas auditorías internas. Es decir, la cantidad y competencias del personal, así como la disposición de recursos, ocasiona que esas unidades de auditoría se enfrenten a distintas realidades que repercuten en su accionar.

En conclusión, el estudio en mención revela la existencia de problemas en las unidades de auditoría interna del sector municipal asociados al presupuesto asignado, proceso de planificación de los servicios de auditoría y de la ejecución y documentación de sus estudios. Esto va en detrimento del valor agregado que se espera de esos estudios a la gestión institucional y al fortalecimiento del sistema de control interno de los distintos ayuntamientos y además, no les permiten demostrar un efectivo liderazgo en la protección de los fondos públicos asignados a las municipalidades.

Como se puede apreciar de lo señalado, una de las funciones importantes de las auditorías internas es la de proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal y evitar prácticas insanas. Pero aparentemente no se ha logrado realizar un trabajo efectivo, la realidad ha sido negativa ante la percepción de la ciudadanía, al considerar a las municipalidades entre de las instituciones de mayor corrupción.

Por ejemplo, **el Semanario Universidad en agosto 2011**, señala:

"*Los casos de corrupción en los gobiernos locales se han convertido en la noticia cliché, pues no pasa una quincena sin que un alcalde, un regidor o funcionario de alguna alcaldía sea detenido, procesado o condenado por malversación, peculado, abusos de autoridad y otros delitos.*

Sólo en los dos últimos años, cerca de una docena de alcaldías en todo el país se han visto envueltas en escándalos de corrupción que involucran a sus máximas autoridades".

Situación que a juicio de muchos no ha cambiado; ello se refleja en la siguiente noticia de **Crhoy.com, publicada el 4 de mayo del 2017.**

"*La corrupción es el segundo problema más grave de Costa Rica**,** solo por debajo de la seguridad**,** según el informe de la Contraloría General de la República (CGR).*

*El 85% de las personas entrevistadas para este análisis consideran que en el país hay mucha corrupción**.***

Para llegar a estos resultados, se consultó a ciudadanos, funcionarios públicos y oferentes de bienes y servicios.

'*Debemos seguir trabajando no solo en su detección y sanción sino en su prevención con mayor énfasis, y de ninguna manera se puede permitir que las manifestaciones de la corrupción se asuman con normalidad o indiferencia', dijo Marta Acosta, contralora general de la República.*

*Además, el 61% de la población encuestada dijo que la corrupción ha crecido durante los últimos años***".**

Asimismo, recientemente **el Diario Extra, el martes 3 de julio del 2019,** señala**:**

"*Munis encabezan denuncias por corrupción.* *Los delitos de corrupción cada vez son más y se arraigan en las diferentes esferas del ámbito nacional. Un punto alto en investigaciones judiciales radica en los ayuntamientos, los cuales mantienen a varios fiscales y agentes judiciales trabajando para esclarecerlos.*

DIARIO EXTRA conversó con Carlos Meléndez, jefe de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA), quien se refirió a cómo está el tema en este campo, donde lo más común son los casos de incumplimiento de deberes, peculado y prevaricato, entre otros.

'Existen muchas investigaciones abiertas en temas municipales. Uno de los puntos que más se atienden es el tema de mal manejo de la hacienda municipal. Entre el

45% y el 50% de lo que se tramita fuera de la Gran Área Metropolitana corresponde a temas municipales, que ya es una alarma y estamos trabajando en eso', manifestó.

A esto agregó el abordaje que deben darles los entes públicos por los diferentes componentes que los municipios administran.

'No es el mismo tratamiento que se le va a dar a una municipalidad con mucho presupuesto en el área metropolitana a una con poco presupuesto pero que administra una zona marítimo terrestre, que tiene zona protegida, tema turístico, por lo que estamos organizando las líneas de acción para el control', agregó.

Justamente con eso organizan junto a los órganos de control, la Procuraduría de la Ética Pública y la Contraloría General de la República.

Las fiscalías de Garabito y Cartago son los que más denuncias recibieron con 7 y 8, respectivamente, por algunos de los delitos antes mencionados, seguidas de Alajuela y Heredia.

<u>CAPITAL COMPLEJA</u>

La capital no escapa de los tentáculos de este fenómeno, que en palabras de Meléndez: 'socaba las instituciones públicas y pone en riesgo el Estado democrático'.

Esto constituye un 12% de los casos valorados entre julio de 2018 y julio de 2019, periodo en que se tramitaron 54 denuncias, que se desglosan entre funcionarios municipales que son imputados o hechos que denunciaron quienes trabajan en los ayuntamientos.

'Tenemos de 20 a 22 casos por fiscal auxiliar, los cuales son de mayor complejidad. Lo que más se denuncia es el incumplimiento de deberes, prevaricato, peculado, tráfico de influencia y abuso de autoridad (…) Dentro de ese fenómeno se encuentra un sinnúmero de delitos, los que debemos atacar', añadió.

Detalló que continuamente trabajarán en la logística para atender con mayor prontitud y eficacia el alto número de denuncias que ingresan, en su mayoría de forma confidencial.

Igualmente se viene laborando en conjunto con el Organismo de Investigación Judicial en la forma de revisión para encontrar la mayor cantidad de pruebas, las cuales se presentarán en juicio".

Por otro lado, hay una percepción generalizada en la ciudadanía de que la mayoría de los gobiernos locales son incapaces de resolver, o al menos mejorar, situaciones

que afectan a sus comunidades, tales como mal estado de las calles, deficiente alumbrado público, inseguridad o acumulación de basura.

Es claro, que la situación nacional de corrupción y falta de capacidad de gestión, en este caso de las municipalidades, no es solo porque hay un control débil; de hecho, hay otros factores que también inciden, pero si tenemos auditorías internas con mayor músculo, ello puede contribuir a disminuir este mal tan nefasto para la sociedad.

En consecuencia, se requiere de esfuerzos conjuntos entre los Concejos Municipales y las unidades de auditoría interna del sector, de manera que los servicios de auditoría logren convertirse en herramientas de cambio que coadyuven al cumplimiento de los objetivos institucionales y que a su vez, garanticen razonablemente a la ciudadanía que los recursos que les han sido conferidos a los funcionarios públicos de la entidad, se administren de manera eficiente y en apego al bloque de legalidad, procurando la satisfacción del interés ciudadano. Además, es pertinente el aplicar la sana práctica institucional, de una comunicación entre el Concejo Municipal y la auditoría interna, en aras de lograr consenso, fomentar la armonía y la prevención, lo cual redundará en un beneficio para la corporación municipal, todo en apego al ordenamiento jurídico y técnico.

En razón de ello, se presenta esta iniciativa legal, orientada a fortalecer y posesionar el sistema de auditorías internas en el ámbito municipal, a través de una reforma al Código Municipal.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA A LOS ARTÍCULOS 51 Y 52 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTORÍA INTERNA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

ARTÍCULO 1- Reforma

Se reforma el artículo 51 del Código Municipal, Ley N° 7794, del 18 de mayo de 1998, cuyo texto dirá:

Artículo 51- Toda municipalidad, cuando sus ingresos sean menores a dos mil quinientos millones de colones contará con un auditor interno, y cuando los ingresos sean mayores al monto indicado en este mismo artículo, contará con auditor y subauditor. Para este efecto el nombramiento, suspensión y destitución, cumplirá con los siguientes enunciados:

a) El auditor y subauditor interno serán nombrados por el Concejo Municipal, y en conjunto con la Contraloría General de la República realizarán una convocatoria pública, y serán escogidos mediante un proceso de selección, previamente establecido por la Contraloría General de la República en un plazo máximo de dos meses, una vez solicitado por el Concejo Municipal.

b) El auditor y el subauditor tendrán los requisitos exigidos para el ejercicio de sus funciones, según normativa de la Ley General de Control Interno, N° 8292, del 31 de julio del 2002, lineamientos, resoluciones y disposiciones relacionadas establecidas por la Contraloría General de la República.

c) Serán nombrados por tiempo indefinido. En caso de requerir nombramientos interinos se regirán por lo establecido en la Ley General de Control Interno y disposiciones relacionadas establecidas por la Contraloría.

d) Serán funciones del auditor y del subauditor en su ausencia, además de lo establecido por la municipalidad respectiva, en concordancia con el marco jurídico vigente, las siguientes:

1- Cuando el presupuesto asignado no sea suficiente y/o haya impedimentos que limiten el funcionamiento de la auditoría, debe comunicar a la Contraloría General de la República de forma inmediata, para que esta proceda**.**

2- Asistir a las sesiones del órgano superior con voz y sin voto, en condición de asesor estrictamente en su campo de su competencia; podrá solicitar con al menos ocho días de anticipación, la inclusión de algún tema de interés en el orden del día

de la sesión, relacionado con sus funciones**.** Sus observaciones deben quedar en las actas.

3- Debe brindar recomendaciones preventivas y advertencias al Concejo Municipal y a la administración, en materia de su competencia, para garantizar razonablemente que la actuación del Jerarca y del resto del personal se ejecute conforme al marco legal y técnico.

4- Debe elaborar para el órgano superior informes trimestrales e informe anual de la ejecución del plan de trabajo, del estado de las recomendaciones y advertencias de la auditoría interna, con copia a la Contraloría General de la República. En caso de variar el plan de trabajo aprobado, el auditor deberá comunicar dichas modificaciones y presentar la justificación respectiva, al Consejo Municipal y a la Contraloría General de la República.

e) El auditor y subauditor interno solo podrán ser suspendidos o destituidos de sus cargos por justa causa, según lo indicado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, lineamientos y disposiciones relativas emitidas por la Contraloría. Para este efecto se requerirá una votación de dos tercios del total de regidores del Concejo, previa formación de expediente, con suficiente oportunidad de audiencia y defensa en su favor.

ARTÍCULO 2- Reforma

Se reforma el artículo 52 del Código Municipal, Ley N° 7794, del 18 de mayo de 1998, cuyo texto dirá:

Artículo 52- Toda municipalidad contará con una auditoría interna, que será organizada según sus necesidades, para cumplir en forma efectiva sus funciones y objetivos. Esta Unidad será parte de su estructura orgánica, deberá estar incluida en su presupuesto y desarrollará sus labores bajo la dependencia técnica de la Contraloría General de la República.

Esta auditoría deberá regirse por los deberes, potestades y prohibiciones establecidas en el Capítulo IV, de la Ley General de Control Interno, N° 8292 y sus Reformas. Le corresponde al Concejo Municipal asegurar que el desarrollo de las competencias de la auditoría interna esté libre de impedimentos, para que la misma pueda proceder con independencia, objetividad e imparcialidad.

La Contraloría General de la República además de fiscalizar, evaluará que el auditor y subauditor, cumplan adecuadamente las funciones y responsabilidades que les señala el ordenamiento jurídico que la regula. Para tales efectos, la Contraloría General de la República elaborará un manual de evaluación, tres meses después de publicada esta ley**.**

Esta evaluación será anual sobre su desempeño. El resultado de esta evaluación deberá ser informado directamente al auditor interno, subauditor y al Concejo

Municipal, quienes individualmente en su defecto, podrán plantear su oposición, dentro de un plazo máximo de quince días hábiles.

Recibida la oposición respectiva, la Contraloría General de la República tendrá un plazo máximo de treinta días para resolver la oposición plantead**a** y deberá notificar a las partes de inmediato lo resuelto.

Por deficiente valoración del desempeño por dos años consecutivos de parte de la Contraloría General de la República, el jerarca superior procederá con el debido proceso para su destitución.

TRANSITORIO- Todas las municipalidades tienen dos años, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para contar con un reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna, que contenga un manual de procedimientos. Para su elaboración la Contraloría General de la República formulará una guía, que permita uniformar el contenido de los reglamentos.

Rige a partir de su publicación.

Eduardo Newton Cruickshank Smith

Melvin Ángel Núñez Piña

Xiomara Priscilla Rodríguez Hernández

Floria María Segreda Sagot

Giovanni Alberto Gómez Obando

María Vita Monge Granados

Erwen Yanan Masís Castro

Aracelly Salas Eduarte

Diputados y diputadas

15 de octubre de 2019.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo.

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