

03 de diciembre de 2020
AIM-084-2020

Señores
Concejo Municipal
Municipalidad de Heredia

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. Con fundamento al artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno, que establece como una de las funciones de las auditorías internas el asesorar en materia de su competencia al jerarca del cual depende y en atención al acuerdo tomado en la sesión ordinaria Nro. 043-2020, artículo IV, de fecha 19 de octubre de 2020 y trasladado a la Auditoría Interna, el 26 de octubre de 2020, a las 16: 21 p.m., referente a la Licitación Pública Nro. 2020LN-000003-01 *“Contratación para suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica en carpetas de espesor a definir, emulsión asfáltica y base, subbase y perfilado de vías de pavimento asfáltico y otros para la Municipalidad de Heredia.”* en donde se solicita *“...B) Enviar copia de este acuerdo a la Auditoría Interna Municipal, junto con el informe y adjuntos necesarios para lo de su competencia y que se le informe al Concejo que si encuentra mérito de investigación, presente al Concejo, en un plazo de un mes, un informe al respecto”*, me permito referirme al respecto, en los siguientes términos:

I Prohibición de los funcionarios de la Auditoría interna de realizar funciones y actuaciones de Administración Activa

En el artículo 34 de la Ley Nro. 8292 se establece la prohibición al auditor interno, subauditor interno y a los demás funcionarios de la auditoría interna de realizar actividades de administración activa, salvo las necesarias para cumplir con sus competencias. Sobre el concepto de administración activa, en el inciso a) del artículo 2 de la citada Ley se indica que: *“... desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración”*.

Desde el punto de vista orgánico, es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia”.

Respecto a la prohibición en comentario, dicha disposición tiene como objetivo fundamental el propiciar una mayor independencia a las Auditorías Internas, al no convertirlas en juez y parte de las actividades de la administración, todo en aras de preservar la imparcialidad y objetividad que debe privar en la fiscalización que sobre los fondos públicos realizan estas unidades. Asimismo, la independencia funcional y de criterio requerida a la auditoría interna se regula en el artículo 25 de la Ley Nro. 8292, estableciendo que los funcionarios de la auditoría interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa.

Sobre el particular, la Contraloría General de la República¹, en reiteradas oportunidades ha indicado que la independencia funcional hace referencia a *“... la posibilidad de cumplir los fines de la auditoría, sin que se den situaciones o restricciones que ubiquen al auditor y demás funcionarios de esa unidad en una relación de subordinación, de dependencia o similar, con respecto a alguno de los órganos sujetos a su fiscalización”*. Asimismo, que la independencia de criterio se refiere *“...a la independencia mental, a la objetividad e imparcialidad, con que se debe ejercer la actividad de auditoría interna”*. Así las cosas, *la participación del auditor interno en actividades de administración activa puede comprometer su independencia y objetividad; al respecto, la Procuraduría General de la República ha señalado que “...el auditor no debe involucrarse en operaciones administrativas ni sustituirse a la administración en el cumplimiento de sus funciones (...) La realización de labores de administración activa, repetimos, colocaría al auditor interno en un conflicto de intereses lesivo de la independencia con que debe ejercer la auditoría interna”*.

¹ División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Fiscalización de Servicios Económicos.DFOE-EC-0633, del 26 de junio de 2020.

La importancia de preservar la independencia de las Auditorías Internas, proviene de las funciones encomendadas a estas unidades ya que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 21 de la Ley Nro. 8292, la auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales y 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 sanas prácticas.

En virtud de lo expuesto, conforme a lo dispuesto en la Ley Nro. 8292, existe prohibición para los funcionarios de la auditoría interna de participar en actividades de administración activa, en procura de salvaguardar la independencia en el ejercicio de sus funciones.

II Sobre la competencia de la Auditoría Interna y de la Administración Activa para emitir informes sobre presuntas responsabilidades

Desde la perspectiva de la Auditoría Interna, según artículo 35 de la Ley General de Control Interno, Reglamentos de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia y los Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares” (R-DC-102-2019), emitidos por la Contraloría General de la República, cuando del resultado de un estudio de auditoría o del resultado de la investigación de una denuncia, se deriven presuntos asuntos de responsabilidades administrativas o civil para funcionarios, exfuncionarios de la Institución y terceros, le corresponde a esta instancia fiscalizadora, emitir mediante “**informes independientes y confidenciales conocidos como “Relaciones de Hechos”²**, la recomendación para que el jerarca respectivo (Concejo-Alcalde) valore la apertura del procedimiento administrativo correspondiente por los presuntos hechos irregulares determinados.

² La Procuraduría General de la República en el dictamen C-082-05 de 24 de febrero de 2005, sostuvo lo siguiente: “(...) es posible que, previo al inicio de un procedimiento administrativo ordinario, se realice una fase de investigación previa o fase preliminar, mediante la cual se pretende la investigación y recopilación de hechos que puedan constituir infracciones o faltas y la identificación de posibles responsables. En este sentido, los informes de auditoría se revelan como ejemplos típicos de esta fase preliminar.

En el caso de que la Auditoría Interna presuma posibles responsabilidades que pueden configurar un delito penal, debe proceder esta Unidad de Fiscalización a presentar ante la autoridad competente, los posibles hechos irregulares mediante la figura de “denuncia penal” o la interposición de una “noticia crimen”.

Desde la perspectiva de la Administración Municipal, es al Jefe Administrativo el que funge, según el artículo 17 del Código Municipal, como jefe de las dependencias municipales y quien tiene como atribución y obligación el nombrar, promover, remover el personal de la Municipalidad, así como concederle al personal las licencias e imponerle sanciones, mediante el debido proceso; de igual forma, le corresponde ante eventuales y presuntos hechos irregulares que sean de su conocimiento, valorar el inicio de una investigación preliminar³ para incoar un procedimiento administrativo útil; o bien, directamente la apertura del procedimiento administrativo a fin de que se determine la verdad real de los hechos.

Ante la señalización expuesta respecto de lo que corresponde a cada componente del Sistema de Control Interno⁴ (Administración Activa -Auditoría) en materia de responsabilidades, no es posible para esta Auditoría Interna, emitir informe para determinar la existencia de mérito de investigación en el caso de la Licitación Pública Nro. 2020LN-000003-01, por cuanto se estaría apartando del ordenamiento jurídico que le regula y estaría invadiendo las competencias del Alcalde de Heredia, MBA. José Manuel Ulate Avendaño, quien, por competencia, es el legitimado –desde el punto

³ La Sala Constitucional en el Voto 9125-03 de las 9:21 horas, de 29 de agosto de 2003, estimó lo siguiente: “(...) III.- En cuanto a la fase preliminar del procedimiento administrativo disciplinario (...) Sobre el particular, la Sala ha mantenido el criterio de que una correcta inteligencia del carácter y fundamentos del debido proceso exige admitir que, de previo a la apertura de un procedimiento administrativo, en ocasiones es indispensable efectuar una serie de indagaciones preliminares, pues la Administración –con anterioridad a la apertura del expediente administrativo– podría requerir la realización de una investigación previa, por medio de la cual se pueda no solo individualizar al posible responsable de la falta que se investiga, sino también determinar la necesidad de continuar con las formalidades del procedimiento, si se encuentra mérito para ello (...) Lo anterior constituye entonces una facultad del órgano administrativo competente, a fin de determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso que tienda a averiguar la verdad real de los hechos objeto de las pesquisas (...)”

⁴ Ley General de Control Interno, Nro. 8292, artículo 9: “Órganos del Sistema de Control Interno”

jurídico- para determinar si existe mérito para iniciar la indagación preliminar o aperturar un procedimiento administrativo de naturaleza disciplinaria por los presuntos hechos expuestos en el informe Nro. 017-2020 AD-2020-2024, de la Comisión de Gobierno y Administración, relacionados con el actuar administrativo del Lic. Enio Vargas Arrieta, Proveedor Institucional.

No obstante lo anterior y en el ámbito de competencia de esta Auditoría Interna, se procedió a la verificación de algunos antecedentes sobre el caso supracitado, determinando algunas omisiones de criterios técnicos que respaldan dicha contratación, por lo que se procederá a realizar un servicio de advertencia al Proveedor Municipal para que al amparo del artículo 16.1 de la Ley General de Administración Pública, las modificaciones cartelarias se realicen apegadas a las reglas unívocas de la ciencia, la técnica, principios de contratación administrativa, criterios de razonabilidad, proporcionalidad, oportunidad y conveniencia y se evidencien debidamente.

Cordialmente,

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza
Auditora Interna

C: Alcalde de Heredia, Jose Manuel Ulate Avendaño
Exp. Asesoría AIM-AS-05-2020