



11 de julio de 2018
AIM- 089-2018

Señores
Concejo Municipal
Municipalidad de Heredia

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. El artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno, establece como una de las funciones de la Auditoría Interna, el asesorar en materia de su competencia al Jefe del cual depende, o bien, por normativa de control interno, a algún otro funcionario que por la naturaleza de sus funciones se considere pertinente y oportuno asesorar en algún tema de competencia de la Auditoría Interna. Por lo anterior y a solicitud del Honorable Concejo Municipal de la Municipalidad de Heredia, mediante oficio SCM-1038-2018, de fecha 28 de junio de 2018, procedo a emitir la siguiente asesoría en tiempo y forma, con fundamento en la consulta realizada, la cual dispone: ***“Realizar la consulta a la Auditoría Interna y a la Dirección Financiera Administrativa, que emitan un criterio técnico sobre si existe una limitante para denegar becas a familias cuyo ingreso económico es superior al millón de colones.”***

1. Sobre la conceptualización del denominado “criterio técnico”, en el ámbito municipal

En primera instancia, es importante establecer el alcance de lo que el Concejo Municipal, solicita a esta Auditoría Interna, sea el de emitir un criterio técnico sobre si es factible que se brinden becas a familias cuyos ingresos superan el millón de colones mensuales (¢1.000.000.00).

Señala la Procuraduría General de la República en el dictamen C-141-2011 del 27 de junio de 2011, respecto a lo que es un criterio técnico institucional, lo siguiente:

*“Los órganos activos necesitan, en muchas ocasiones, para llegar a una adecuada formación de la voluntad administrativa, el asesoramiento de otros órganos, **especialmente capacitados para ello, por su estructura y por la preparación de sus elementos personales.** Tales órganos son denominados consultivos, y su labor la realizan mediante la emisión de dictámenes o informes, verbalmente o por escrito, de carácter jurídico o técnico.”* (Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos S.A., 1988, pág 147). *El resaltado no es del original.*

(...)



De igual forma, indica dicho dictamen:

“En el caso de la materia municipal, no existe en la ley norma alguna que disponga que los criterios técnicos de un determinado departamento tengan carácter vinculante...”.

Es clara también la Procuraduría General de la República, en indicar en dicho dictamen, que aunque los criterios técnicos especializados de los diferentes departamentos institucionales no son vinculantes para el Órgano Colegiado, en caso de apartarse de cualquiera de estos criterios especializados, deberá emitir formalmente, con fundamento en el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública¹, la motivación de los hechos y los fundamentos de derecho por los cuales considera que dicho criterio, no sea parte de la voluntad administrativa.

De lo anterior, se desprende a manera de principio y para el caso que nos ocupa, que los informes o criterios que emiten las diferentes dependencias técnicas de la Administración deben de realizarse por profesionales en la materia ya que los argumentos que fundamentarán la decisión administrativa deben ser técnicamente razonados. En el caso de la Municipalidad de Heredia, la especialidad de cada departamento administrativo la define el Manual Básico de Organización y Funciones, vigente.

Se tiene entonces que de conformidad con el perfil de la Auditoría Interna en el Manual Básico de Organización y Funciones de la Municipalidad de Heredia, el Reglamento de Funciones de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia y la Ley General de Control Interno, **no es competencia de esta instancia fiscalizadora**², el emitir un criterio técnico referente a si el monto en consulta, como ingreso familiar, es una limitante para la entrega de becas a familias o estudiantes que estén bajo la jurisdicción del Municipio Herediano.

¹ “Artículo 136.-1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:

(...)

c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.”

² Ley General de Control interno, inciso a), artículo 34 “Prohibiciones”:

“El auditor interno, el sub auditor interno y los demás funcionarios de la Auditoría Interna, tendrán las siguientes prohibiciones:

- a) Realizar funciones y actuaciones de administración activa, salvo las necesarias para cumplir con su competencia.

(...)

Debe recordarse que, en el momento oportuno, sea por Plan de Trabajo, por solicitud expresa del Concejo Municipal o por la atención a alguna denuncia, admisible, sobre el tema de becas estudiantiles, la Auditoría Interna, deberá realizar el estudio correspondiente y entre los criterios a evaluar, se deberá analizar el estudio técnico que los profesionales en esta materia (trabajadores sociales, psicólogos o los facultados para ello) emitieron para determinar el ingreso que debe mantener cada familia herediana para ostentar una beca institucional. Deberá esta unidad fiscalizadora, analizar la forma en que el profesional llegó a dicha conclusión, de manera que no sea de forma arbitraria, sino con el tecnicismo requerido, siendo que deberá plasmarse en el estudio técnico, la evidencia de la coordinación interinstitucional que existió con Instituciones Públicas como el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), para definir la línea de pobreza anual, pobreza y pobreza extrema y con Instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para identificar la población en riesgo social de la Provincia de Heredia, entre otras posibles instituciones.

A criterio de esta Auditoría y analizado el Manual Básico de Organización y Funciones de la Municipalidad de Heredia, salvo mejor criterio del Concejo Municipal o de la Alcaldía de Heredia, la dependencia que posee personal capacitado y el elemento estructural, operativo y técnico para brindar al Órgano Colegiado de la Municipalidad de Heredia, la fundamentación del límite económico que debe regir en la Institución para proceder a brindar becas institucionales, es el Departamento de Desarrollo Socio-Económico y Cultural, reiterando nuevamente, que debe estar sustentado, dicho criterio, en un estudio técnico, sustentado y evidenciado en el expediente respectivo ya que es sujeto de fiscalización.

2. Sobre las funciones administrativas que ejerce actualmente la Comisión Permanente de Becas del Concejo de la Municipalidad de Heredia

Es responsabilidad de esta Auditoría Interna, asesorar no solo al Concejo Municipal sino también al señor Alcalde de Heredia, desde la perspectiva de control interno, sobre la situación actual de la Comisión Permanente de Becas del Concejo Municipal, a saber:

- 1- Actualmente y por Reglamento Interno publicado en la Gaceta Nro. 19 del jueves 1º de febrero de 2018, la Comisión Permanente de Becas tiene a cargo y de manera concentrada la planificación, ejecución, control, aprobación y la emisión de los dictámenes al Concejo Municipal para recomendar la aprobación o la denegatoria de las becas que la misma Comisión asigna a los diferentes beneficiarios, sin identificar si es por pobreza, pobreza extrema o riesgo social.

- 2- Que el presupuesto institucional asignado a esta actividad y que gestiona la Comisión Permanente de Becas del Concejo Municipal, ha superado durante los últimos tres años los ₡ 100.000.000.00 (cien millones de colones) anuales y que esa asignación va en aumento año tras año, como se muestra en el siguiente recuadro:

Municipalidad de Heredia
Montos asignados y ejecutados
becas a estudiantes de primaria y
secundaria del periodo 2016 al 2018

AÑO	Monto Presupuestado	Monto Ejecutado
2018	₡168,283,362	₡47,744,000
2017	₡152,414,493	₡151,920,000
2016	₡139,920,300	₡113,070,000

Fuente: Sección de Presupuesto, Oficio PRM-033-2018 del 09 de julio de 2018,

- 3- Que el proceso del otorgamiento de becas, que es un proceso ordinario de la Administración, por cuanto su trascendencia es socio económica y en la que se gestionan cantidades de dinero muy importantes pertenecientes al erario municipal, ha sido asumida de forma responsable y desinteresada por parte los funcionarios municipales de elección popular que han conformado dicha Comisión a través de los diferentes periodos; esto precisamente por cuanto en la Administración, según los documentos organizacionales y funcionales analizados por esta Auditoría, no se identifica la dependencia a la cual le corresponde la gestión administrativa de este proceso.
- 4- Que no obstante lo anterior y a pesar de que jurídicamente la Comisión de Becas, está facultada para realizar esta actividad administrativa, según Reglamento de Becas vigente, lo cierto es que desde el punto de vista del sistema de control institucional y por un adecuado y transparente manejo de los fondos públicos, no se debe concentrar en una sola instancia ningún proceso, mucho menos si quien aprueba y recomienda, es quien gestiona el proceso administrativo de dicha actividad, como es el caso de la Comisión Permanente de Becas.



- 5- Que las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CODFOE), emitidas por la Contraloría General de la República, el 26 de enero de 2009, son claras en indicar la importancia de la desconcentración de funciones:

“2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones”

“El Jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción y la custodia de activos estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.”

- 6- Que de forma adicional a lo indicado anteriormente, no debe olvidar la Administración Activa que para administrar institucionalmente, temas sociales, como lo son la pobreza, pobreza extrema y la población en riesgo social, existe un perfil de profesionales como lo son los trabajadores sociales, sociólogos, psicólogos y otros que por su formación académica y por estar incorporados al colegio profesional respectivo, son los facultados para realizar visitas, entrevistas y aplicar otras técnicas para sustentar y emitir criterios profesionales al respecto; criterios que en definitiva, se convertirán en la fundamentación técnica para que el Concejo o la Administración tomen decisiones con razonable seguridad jurídica.

Por lo anterior y con respecto a este segundo punto, recomiendo tanto al Concejo Municipal como al señor Alcalde de la Municipalidad de Heredia, valorar, la separación de funciones incompatibles que ha asumido por Reglamento Interno la Comisión Permanente de Becas, sin contar con la estructura organizacional y funcional necesarias para el cumplimiento de un objetivo y una obligatoriedad administrativa institucional; de esta forma se minimiza el potencial riesgo que para los miembros de la Comisión de Permanente de Becas e inclusive para el Concejo Municipal en pleno, significa el asumir por completo una actividad administrativa y en la que se involucra la administración de fondos públicos.



El criterio aquí externado no es un criterio vinculante para la Administración Activa, es un insumo que brinda esta dependencia al Honorable Concejo Municipal y al señor Alcalde de la Municipalidad de Heredia, en materia de control interno, para la conformación de la voluntad administrativa respecto a las labores administrativas que ejerce la Comisión Permanente de Becas. Es importante indicar que de tomar medidas al respecto se debe actualizar el Reglamento Institucional para el otorgamiento de becas y acreditar lo correspondiente a esta Auditoría para la complementación del expediente respectivo.

Cordialmente,

Licda. Grettel Fernández Meza
Auditora Interna

C: Expediente Asesoría Nro. AIM-AS-04-2018
Consecutivo