



INFORME N.º **DFOE-DL-IF-00001-2020**

14 de febrero, 2020

INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LOS
MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA
MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA

2020

CONTENIDO

1. Introducción.....	6
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	6
OBJETIVO	7
ALCANCE	7
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA.....	7
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	9
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	10
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	12
2. Resultados	13
ÁREA TEMÁTICA 1: GESTIÓN DE RIESGOS INSTITUCIONAL.....	13
La gestión del riesgo institucional requiere considerar el análisis de riesgos de corrupción en los procesos más vulnerables	13
ÁREA TEMÁTICA 2: CULTURA INSTITUCIONAL PARA FOMENTAR LA ÉTICA Y PREVENIR LA CORRUPCIÓN	16
Necesidad de fortalecer los procesos relacionados con el fomento de la ética y la prevención de la corrupción a nivel institucional	16
ÁREA TEMÁTICA 3: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.....	18
Oportunidades para que el control ciudadano contribuya en la prevención de la corrupción	18
3. Conclusiones.....	21
4. Disposiciones	22
A GERARDO OVIEDO ESPINOZA EN SU CALIDAD DE ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	22
A MARIO CHAN JIMÉNEZ EN SU CALIDAD DE AUDITOR INTERNO DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	23
A LOS MIEMBROS DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA ANA O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN LOS CARGOS.....	23

IMÁGENES

IMAGEN N.º 1 Principales resultados esperados en la prevención de la corrupción.....	8
IMAGEN N.º 2 Principales elementos del sistema de prevención de la corrupción en la Municipalidad de Santa Ana	12
IMAGEN N.º 3 Temas considerados en la valoración del riesgo de corrupción por parte de la Municipalidad de Santa Ana y los resultados obtenidos en el año 2018	13
IMAGEN N.º 4 Porcentaje de funcionarios que conocen los cinco factores del marco institucional para el fomento de la ética y la prevención de la corrupción	16
IMAGEN N.º 5 Organizaciones sociales que han consultado la información de transparencia y conocen los mecanismos para presentar denuncias y otras gestiones ante la Municipalidad	19

IMAGEN N.º 6 Propuestas de mejora planteadas por las organizaciones sociales en cuanto a transparencia, participación ciudadana e información del sitio web municipal.....	20
---	----

ANEXOS

ANEXO N.º 1 Indicadores para evaluar la eficacia de las acciones desarrolladas por la Municipalidad de Santa Ana para prevenir la corrupción	25
ANEXO N.º 2 Determinación de la muestra para aplicación del cuestionario a los funcionarios municipales.....	27
ANEXO N.º 3 Lista de las organizaciones comunales contactadas para aplicar el cuestionario	28
ANEXO N.º 4 Detalle de los riesgos de corrupción identificados y relacionados con el uso o apropiación indebida de recursos	29

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La eficacia de la gestión de los recursos y procesos destinados a la prevención de la corrupción en la Municipalidad de Santa Ana. Concretamente, la consecución de resultados eficaces en las siguientes áreas temáticas: a) Gestión de Riesgos Institucional, b) Cultura institucional para fomentar la ética y prevenir la corrupción y c) Participación ciudadana en la prevención de la corrupción.

El periodo objeto de análisis de la presente auditoría, fue el comprendido entre los años 2018 y 2019.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La corrupción es el segundo problema más grave de Costa Rica, solo por debajo de la seguridad, según la Encuesta Nacional de Percepción sobre Prevención de la Corrupción 2017, elaborada por la Contraloría General de la República.

Por lo tanto, las acciones destinadas a prevenir la corrupción en la Municipalidad de Santa Ana, se deben traducir en resultados medibles que permitan contrarrestar este flagelo y llevarlo a niveles aceptables mediante un desempeño eficaz, en al menos, los siguientes tres elementos: a) implementación de acciones de prevención, b) personal instruido sobre normas éticas y que denuncian actos de corrupción y c) participación de la sociedad en la prevención de la corrupción.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El proceso de gestión de riesgos institucional no ha generado acciones ni controles para atender, al menos, dos de los tres principales temas asociados con el riesgo de corrupción. Es decir, se determinó que el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), valora de algún modo, los riesgos relacionados con el uso o apropiación inadecuada de recursos y por ende, ha generado controles en esta materia. Sin embargo, esta no ha sido la situación para los riesgos vinculados con el conflicto de intereses y el soborno o recepción de dádivas.

En consecuencia, las situaciones descritas respecto de los limitados resultados para atender el riesgo de corrupción en los procesos o áreas más vulnerables, podría llevar a que por la inexistencia de acciones o controles, dichos riesgos se materialicen en conductas no deseadas, antiéticas o corruptas, de forma que repercuta en efectos adversos para la municipalidad como: pérdida de credibilidad pública, pérdida de confianza en el funcionario, conflictos éticos y legales en la institución, y pérdida en el erario público.

Asimismo, se determinó que los resultados alcanzados por la Municipalidad de Santa Ana, no han sido suficientes aún para lograr el establecimiento y preservación de una cultura institucional orientada a la ética y prevención de la corrupción. En primer lugar, el 19% de los funcionarios municipales todavía no han recibido charlas, talleres o capacitaciones relacionadas con temas de ética y prevención de la corrupción. Aunado a que se identificaron brechas en el nivel de comprensión que tienen los funcionarios respecto a sus responsabilidades y acerca del marco institucional básico que orienta la prevención de la corrupción. Por ejemplo, el 39% de los funcionarios no conocen ni han

leído sobre el código de ética institucional, el 53% desconoce las labores asignadas a la Comisión Institucional de Control Interno y la Subcomisión de Ética y Valores, y el 68% no conoce la existencia de un procedimiento para la atención de denuncias en la Municipalidad.

Tal situación, podría repercutir a nivel de los funcionarios municipales de la siguiente manera: falta de claridad sobre las conductas éticas y los valores institucionales con los que se espera actúen, poco compromiso o desinterés con los objetivos y prioridades que el superior jerárquico ha definido para prevenir la corrupción, y la falta de conocimientos y destrezas para coadyuvar en la identificación y denuncia de posibles hechos irregulares.

Por otro lado, aún se encuentran asuntos pendientes para que las acciones encaminadas a estimular la participación ciudadana en la prevención de la corrupción sea mayormente eficaz, puesto que la encuesta telefónica realizada a 32 organizaciones sociales del cantón de Santa Ana que forman parte de los registros municipales, permitió identificar que solo el 38% (12) de estas organizaciones han consultado la información sobre transparencia disponible en el sitio web de la Municipalidad, y el 28% (9) reveló que desconocen los mecanismos establecidos para presentar denuncias por posibles hechos irregulares. Esto conlleva a que se limite el poder y el acceso de la denuncia como mecanismo de control ciudadano y a que se desaprovecha la oportunidad de construir mecanismos de transparencia de manera conjunta con la sociedad, de modo que se consulte y atiendan las necesidades de información de las diversas organizaciones y grupos del cantón.

En conclusión, los resultados de la presente auditoría revelan que en la Municipalidad de Santa Ana, se presentan diversas situaciones que obstaculizan el desempeño eficaz de los mecanismos y acciones implementados para prevenir la corrupción en las áreas y procesos institucionales más vulnerables a este flagelo social.

¿QUÉ SIGUE?

Al Alcalde Municipal se le dispone, incorporar el riesgo de corrupción, como un componente más dentro de la gestión de riesgos institucional de la Municipalidad de Santa Ana, de modo que le permita identificar los posibles riesgos de corrupción a nivel específico o transversal asociados como mínimo al conflicto de intereses y soborno o recepción de dádivas. También, se le dispone elaborar, implementar y divulgar, una estrategia orientada a la prevención de la corrupción, la cual defina las prioridades estratégicas y considere todos elementos y actores que intervienen en el sistema de prevención de la corrupción en la Municipalidad de Santa Ana. Por su parte, el Concejo Municipal deberá tomar los acuerdos necesarios para que la gestión municipal relacionada con la identificación y mitigación de los riesgos institucionales, contemple el riesgo de corrupción.

Por último, se le dispone al Auditor Municipal, actualizar la herramienta de valoración de riesgos utilizada en el proceso de planificación de los servicios de auditorías, de tal forma que se incorpore la probabilidad y el impacto del riesgo de corrupción en tal herramienta.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL
DESARROLLO LOCAL**

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE
LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
EN LA MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)¹ ha reconocido que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS)² están llamadas a ser actores clave en la prevención de la corrupción, ya que colaboran en la generación de un entorno propicio para el buen gobierno, sea mediante la visibilización de riesgos, el fortalecimiento de controles internos o la provisión de información a los Parlamentos y a otros actores relevantes. En este sentido, la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) implementó en el 2019 el Programa “EFS en Lucha Contra la Corrupción”, con el objetivo de apoyar a las Entidades de Fiscalización Superior a aumentar la efectividad en la lucha contra este flagelo llamado corrupción.
- 1.2. Por ello, la presente auditoría surge como uno de los componentes del citado Programa³ y en cumplimiento del objetivo estratégico N.º 3 de la Contraloría General de la República, el cual tiene como propósito: “Fortalecer la Prevención de la Corrupción mediante acciones novedosas de fiscalización integral”. Por consiguiente, se incorporó en el Plan Anual Operativo del Área de Servicios para el Desarrollo Local, una auditoría operativa sobre los mecanismos de prevención de la corrupción en la Municipalidad de Santa Ana.

¹ La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente, profesional y apolítico, creado, entre otros fines, para actuar como portavoz reconocido globalmente de las EFS dentro de la comunidad internacional. La INTOSAI agrupa varias organizaciones regionales a nivel mundial dentro de las que se encuentra la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), a la cual, a su vez, pertenece la Contraloría General de la República de Costa Rica.

² Entidades de Fiscalización Superior (EFS) es un término que se utiliza para agrupar distintos tipos de instituciones encargadas de fiscalización y control de los fondos públicos como lo son: Contralorías Generales y los Tribunales de Cuentas.

³ El componente se llama: “Auditoría de los marcos institucionales para combatir la corrupción”.

OBJETIVO

- 1.3. Determinar la eficacia de las acciones que la Municipalidad de Santa Ana ha definido para prevenir la corrupción en los procesos institucionales.

ALCANCE

- 1.4. La auditoría comprendió la fiscalización de los recursos y procesos destinados a la prevención de la corrupción en la Municipalidad de Santa Ana. Además, la eficacia se evaluó en torno a la consecución de resultados en los siguientes factores:
- a) Gestión de Riesgos Institucional
 - b) Cultura institucional para fomentar la ética y prevenir la corrupción
 - c) Participación ciudadana en la prevención de la corrupción.
- 1.5. El periodo objeto de análisis de la presente auditoría, fue el comprendido entre los años 2018 y 2019.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Mediante oficios N.º DFOE-DL-1607 (13459), N.º DFOE-DL-1660 (14264) y N.º DFOE-DL-2015 (17679) de fechas 11 y 24 de setiembre de 2019, los dos primeros y 13 de noviembre de 2019, el último, todos dirigidos al Alcalde de la Municipalidad de Santa Ana, señor Gerardo Oviedo Espinoza, el Ente Contralor comunicó los criterios a utilizar durante la etapa de examen de la presente auditoría.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) de la CGR.
- 1.8. Además, la presente auditoría se llevó a cabo con la asesoría y direccionamiento de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y bajo la modalidad de auditoría cooperativa, es decir, la citada entidad convocó y capacitó a diversas EFS de América Latina, con el propósito de desarrollar auditorías de desempeño relacionadas con la prevención de la corrupción y en apego a las normas ISSAI establecidas para este tipo de auditorías. Las EFS que formaron parte de la presente auditoría de desempeño cooperativa, a parte de la Contraloría General de Costa Rica, son las pertenecientes a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú.
- 1.9. La auditoría de desempeño realizada bajo esta modalidad cooperativa, permitió compartir conocimientos, experiencias y herramientas de trabajo entre las EFS citadas, lo que dio mayor valor agregado al presente trabajo. También, permitió contar con metodologías de trabajo y orientaciones para fortalecer la calidad de los procesos y productos generados.
- 1.10. En particular, las herramientas de trabajo facilitaron, entre otras cosas, el establecimiento de criterios razonables para seleccionar dentro del sector municipal, a la Municipalidad de Santa Ana como la candidata que reúne los requisitos

necesarios para poder llevar a cabo una auditoría con un enfoque preventivo de la corrupción⁴.

- 1.11. Aunado a lo anterior, se consideró como parte de los criterios de la presente auditoría, la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI 5700⁵ (*Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción*), en lo concerniente a los siguientes siete componentes del Sistema de Prevención de la Corrupción: 1) Cultura organizacional anticorrupción, 2) Estrategia u objetivos anticorrupción, 3) Responsabilidad organizacional, 4) Gestión de riesgos, 5) Programa anticorrupción, 6) Comunicación y presentación de informes y 7) Monitoreo y modificación.
- 1.12. Por su parte, la eficacia de las acciones propuestas por la Municipalidad de Santa Ana para prevenir la corrupción fue evaluada mediante la aplicación de 13 indicadores ([ver anexo N.º 1](#)), los cuales se diseñaron para medir, de conformidad con el artículo 1 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, tres de los principales resultados que se deben conseguir cuando se actúa en la prevención de la corrupción. La siguiente imagen muestra lo comentado.

Imagen N.º 1
Principales resultados esperados en la prevención de la corrupción



Fuente: elaboración propia con base en el artículo 1 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

⁴ La herramienta utilizada permitió seleccionar a la Municipalidad de Santa Ana como la institución mejor calificada en la ponderación de los siguientes criterios: calificación obtenida en el Índice de Transparencia del Sector Público 2018, calificación en el Índice de Gestión Municipal 2017 (IGM-2017), nivel de riesgo institucional, calificación del IGM-2017 en materia de Control Interno y la declaración explícita de compromisos u objetivos para combatir la corrupción.

⁵ Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) fijan los requisitos para el correcto funcionamiento y la administración profesional de las EFS y los principios fundamentales en la fiscalización de las entidades públicas. Son emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. La norma ISSAI 5700 se denomina: *Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción* y está diseñada para ayudar a los auditores de las EFS en la preparación y ejecución de la auditoría de políticas anticorrupción y procedimientos en organizaciones gubernamentales en el ámbito de su mandato.

- 1.13. En este sentido, el primer resultado relacionado con la “Implementación de acciones para evitar actos de corrupción”, se enfocó en examinar la gestión de riesgos institucional realizada tanto por la Administración Activa como por la Auditoría Interna y su eficacia en la generación de productos (controles o acciones) para reducir los riesgos de corrupción en los procesos o áreas más vulnerables a este fenómeno. Para ello, y de conformidad con un análisis realizado en la Contraloría General de la República, los riesgos de corrupción se clasificaron en las siguientes tres categorías: conflicto de intereses, soborno o recepción de dádivas, y uso y apropiación indebida de recursos.
- 1.14. La información para medir el segundo resultado referente a “Personal instruido sobre normas éticas y que denuncian actos de corrupción”, se obtuvo de la aplicación de un cuestionario a una muestra de 116 funcionarios de un total de 311 funcionarios de la Municipalidad de Santa Ana. Para tales efectos, se utilizó el procedimiento establecido para el muestreo estratificado con poblaciones finitas.
- 1.15. Por consiguiente, se utilizó un 95% de nivel de confianza y un margen de error del 8%. Es así como, se determinó una muestra de 116 funcionarios perteneciente a los cinco niveles en que se clasifican los funcionarios municipales (político, fiscalizador, asesor, administrativo y técnico-operativo). Ahora bien, el Órgano Contralor consideró relevante la aplicación del cuestionario a todos los funcionarios del nivel político, razón por la cual, la muestra final de funcionarios seleccionados fue de 116, lo que representan alrededor del 37,3% del marco muestral utilizado ([ver detalle del muestreo en el anexo N.º 2](#))
- 1.16. Finalmente, para la evaluación del tercer resultado relacionado con “Participación de la sociedad en evitar la corrupción”, se tomó como base los registros que tiene la Municipalidad de Santa Ana de las 63 organizaciones comunales (asociaciones de desarrollo, asociaciones deportivas y otras) que interactúan con el Gobierno Local. En este sentido, a pesar de que se trató de contactar a todas esas organizaciones comunales, por diversas razones (datos desactualizados, números que no corresponden a la asociación, etc.), solo se logró contactar a 32 (51%) de ellas ([ver anexo N.º 3](#)), a las cuales, se les aplicó un cuestionario mediante llamadas telefónicas con el propósito de obtener información ciudadana acerca del uso de la información relacionada con transparencia de la página web municipal, presentación de denuncias, percepción sobre transparencia y ética en la municipalidad, entre otros asuntos

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.17. El Órgano Contralor reconoce y agradece la participación de los 116 funcionarios municipales de los niveles político, fiscalizador, asesor, administrativo y técnico-operativo, quienes se apersonaron en las instalaciones de la Municipalidad de Santa Ana entre los días 15 y 16 de octubre del 2019, con el propósito de completar el cuestionario diseñado como instrumento de evaluación en la presente auditoría.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.18. La corrupción es el segundo problema más grave de Costa Rica, solo por debajo de la seguridad, según la Encuesta Nacional de Percepción sobre Prevención de la Corrupción 2017, elaborada por la Contraloría General de la República.
- 1.19. En este sentido, la citada Encuesta revela, entre otras cosas, que la mayoría de los entrevistados ciudadanos, es decir un 85%, considera que hay mucha corrupción en el sector público, y un 61% opina que la corrupción ha aumentado en los últimos años.
- 1.20. Si bien no existe una definición única de corrupción, organizaciones como el Transparencia Internacional la definen como: *El abuso de poder encomendado para provecho personal*⁶. A nivel nacional, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública establece que se entenderá como actos de corrupción o corruptelas, entre otros, cuando la persona participe como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor para la comisión en distintos grados, de cualquiera de los siguientes actos:
- El requerimiento o la aceptación por parte de un funcionario público o cuando a éste se le ofrece u otorga cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.
 - Cualquier acto u omisión por parte de un funcionario público, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.
 - El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos descritos anteriormente.
- 1.21. Desde cualquier punto de vista, la corrupción constituye un obstáculo importante para el desarrollo y distrae recursos que deberían destinarse a iniciativas como la erradicación de la pobreza. Muchos estudios empíricos demuestran que la corrupción es más perjudicial para la gente pobre que otros factores, impide el crecimiento económico y representa una distracción de fondos para la educación, la atención sanitaria y otros servicios públicos. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁷, la corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan a los países en vías de desarrollo alrededor de USD 1,26 billones al año.
- 1.22. Las causas de la corrupción han sido ampliamente estudiadas y consideradas desde diferentes enfoques, uno de ellos, es el propuesto por Robert Klitgaard, quien concibió una fórmula para describir el fenómeno de la corrupción y cuyos componentes son: el monopolio, más la discrecionalidad, menos la rendición de cuentas ($C = M + A - R$)⁸.
- 1.23. En este sentido, la ONU ha reconocido tanto el impacto como las causas que tiene la corrupción en el mundo y ha integrado este tema dentro de los 17 objetivos que componen la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Específicamente, en el

⁶ Transparencia Internacional, *Frequently asked questions about corruption*. Disponible en inglés en: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/fags_on_corruption.

⁷ Información disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

⁸ Norma ISSAI 5700 *Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción* (página 18 de la versión en español).

objetivo N.º 16 y en la meta N.º 16.5 se propuso: **Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.**

1.24. En el Estado costarricense, el principal marco normativo para la prevención de la corrupción, se encuentra sustentado básicamente en los siguientes documentos:

- Convención Interamericana Contra la Corrupción.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N.º 8422) y su Reglamento (N.º 32333).

1.25. Concretamente, el Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública distingue entre las acciones para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Sobre el particular, la citada norma define la acción de **prevenir la corrupción** de la siguiente manera:

Es el conjunto de estrategias, tácticas y acciones que realiza la Administración, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la Ética Pública y las auditorías internas de las instituciones y empresas públicas, en forma separada o en coordinación, con la finalidad de evitar actos de corrupción en la Administración Pública, los conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, así como el establecimiento de medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a la autoridad competente sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tenga conocimiento y para instruirlos en la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades. Además, de las estrategias, tácticas y acciones para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a evitar la corrupción en la Administración Pública.

1.26. En Costa Rica, a diferencia de otros países que han optado por la creación de Agencias Anti Corrupción (con labores de combate y prevención), esta labor recae, según como se detalla en el párrafo anterior, en cada institución del Estado, en la Contraloría General, en la Procuraduría de la Ética Pública y en las auditorías internas.

1.27. En el caso particular de la Municipalidad de Santa Ana, dicha institución ha establecido un sistema orientado principalmente a promover la ética, la transparencia, el control interno, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Por consiguiente, dicho sistema funciona, directa o indirectamente, como un sistema para prevenir la corrupción. La siguiente imagen muestra los principales elementos que conforman el citado sistema.

Imagen N.º 2
Principales elementos del sistema de prevención de la corrupción en la
Municipalidad de Santa Ana



Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por la Municipalidad de Santa Ana.

- 1.28. Así, el marco institucional para prevenir la corrupción, evaluado en la presente auditoría, corresponde a los elementos identificados en la imagen N.º 2, junto a otros del sistema de control interno institucional y los procesos relacionados con el tema de transparencia.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.29. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se llevó a cabo en las instalaciones de la Municipalidad de Santa Ana, el 03 de febrero de 2020, con la participación de los siguientes funcionarios de la Municipalidad: Sr. Gerardo Oviedo Espinoza, Alcalde; Sr. César Chavarría Saborío, Presidente del Concejo Municipal; Lic. Mario Chan Jiménez, Auditor Interno; Licda. Iria Chinchilla Rodríguez, Encargada de Control Interno, y Licda. Melissa Quesada Villalobos, Asistente de Alcaldía.
- 1.30. El borrador de este informe se comunicó mediante los oficios N.ºs DFOE-DL-0157(01498)-2020, DFOE-DL-0158 (01499)-2020 y DFOE-DL-0159 (01500)-2020, dirigidos al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Auditor Interno, respectivamente, con el propósito de que formularan y remitieran a la Contraloría General, en un plazo no mayor a tres días hábiles, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo. En el plazo definido, los funcionarios no presentaron observaciones al borrador del informe.

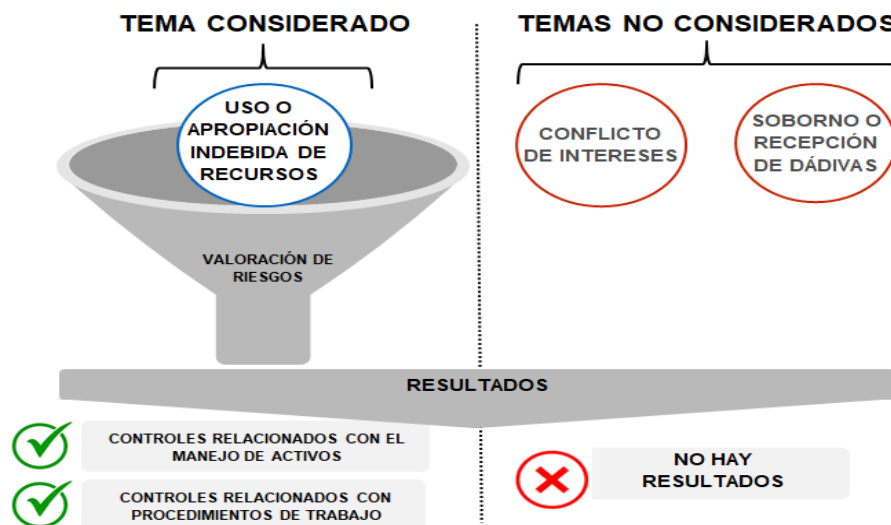
2. Resultados

ÁREA TEMÁTICA 1: GESTIÓN DE RIESGOS INSTITUCIONAL

La gestión del riesgo institucional requiere considerar el análisis de riesgos de corrupción en los procesos más vulnerables

- 2.1. El proceso de gestión de riesgos institucional no ha generado acciones ni controles para atender, al menos, dos de los tres principales temas asociados con el riesgo de corrupción. Es decir, se determinó que el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), valora de algún modo, los riesgos relacionados con el uso o apropiación inadecuada de recursos y por ende, ha generado controles en esta materia. Sin embargo, esta no ha sido la situación para los riesgos vinculados con el conflicto de intereses y el soborno o recepción de dádivas. La siguiente imagen ilustra cuáles temas son considerados en la valoración del riesgo de corrupción y los resultados generados en cada uno de los temas.

Imagen N.º 3
Temas considerados en la valoración del riesgo de corrupción por parte de la Municipalidad de Santa Ana y los resultados obtenidos en el año 2018



Fuente: elaboración propia con base en los resultados del SEVRI 2018.

- 2.2. En relación con la imagen N.º 3 anterior, es importante indicar que la valoración del riesgo de corrupción asociado con el uso o apropiación indebida de recursos ha generado acciones o controles relacionados con el manejo de activos y procedimientos de trabajo en las siguientes unidades: proveeduría, cementerios, contabilidad, patentes y planificación urbana, lo cual ha

Riesgo de Corrupción: es la probabilidad de que se presente un hecho irregular, sin que ello signifique que exista corrupción en la entidad.

permitido que concretamente cuatro eventos de riesgos se ubiquen con un nivel de riesgo residual⁹ calificado como muy bajo y uno se ubique en un nivel medio ([ver anexo N.º 4](#)).

- 2.3. Al respecto, cabe señalar que si bien se reconoce que la Municipalidad logró identificar en el 2018 cinco eventos de riesgos de corrupción vinculados con el uso o apropiación indebida de recursos, lo cierto es que este riesgo es continuo y se puede y debe valorar en otras áreas o procesos de la institución en los períodos siguientes. Además, como también lo muestra la imagen N.º 3, actualmente no se han generado resultados concretos para prevenir el riesgo de corrupción que se asocia con el conflicto de intereses y el soborno o recepción de dádivas.
- 2.4. Aunado a lo expuesto, se determinó que los estudios de auditoría de la Auditoría Interna (financieros, de carácter especial u operativos) tampoco se enfocan en atender con precisión y de manera prioritaria, aquellos temas de riesgos de corrupción que se generan en los procesos y áreas más vulnerables a este fenómeno.
- 2.5. Este contexto en análisis, pone de manifiesto una condición que se desvía, en cierto grado, de lo establecido en el artículo 1 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, concretamente en lo concerniente a la implementación de acciones para prevenir la corrupción en la Administración Pública y los conflictos de intereses. En este sentido, el artículo 14 de la Ley General de Control Interno dispone que el jerarca y los titulares subordinados deben identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas; analizar el efecto posible de los riesgos, su importancia y la probabilidad; definir acciones para administrarlos; y adoptar las medidas para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo.
- 2.6. Por su parte, la norma 2.2 de las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, establece que la Auditoría Interna debe ejecutar un proceso sistemático para la planificación de la actividad, el cual debe considerar, entre otros elementos, los riesgos institucionales y otros criterios relevantes.
- 2.7. En consecuencia, las situaciones descritas respecto de los limitados resultados para atender el riesgo de corrupción en los procesos o áreas más vulnerables, podría llevar a que por la inexistencia de acciones o controles, dichos riesgos se materialicen en conductas no deseadas, antiéticas o corruptas, de forma que repercuta en efectos adversos para la municipalidad como los que se numeran a continuación:
 - **Pérdida de credibilidad pública:** un comportamiento poco ético dentro la institución o que sea denunciado en la vía judicial, está susceptible a ser expuesto en los medios de comunicación y por consiguiente, provocar que la institución sea cuestionada por la publicación de tales hechos.
 - **Pérdida de confianza en el funcionario:** cuando un funcionario incurre en acciones o decisiones irregulares o poco éticas, es muy probable que otros funcionarios pierdan el respeto hacia él y cuestionen la autoridad moral de dicho funcionario para exigir comportamientos que no demuestra.

⁹ El Riesgo Residual es aquel riesgo que permanece después de haberse implementado los controles.

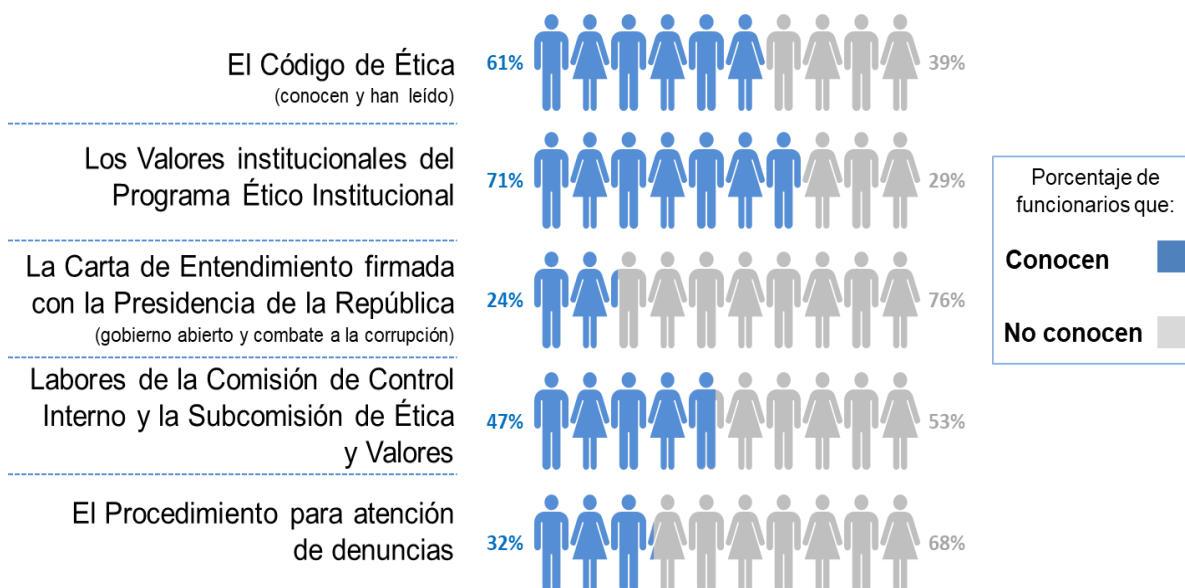
- **Conflictos éticos y legales en la institución:** cuando los hechos irregulares o faltas éticas son graves, podría derivar en grandes pérdidas de tiempo para los funcionarios y la institución. Inclusive, podría terminar en el despido del funcionario o sanciones civiles o penales.
 - **Pérdida en el erario público:** en el peor de los casos, hechos irregulares o corruptos implican la sustracción o desviación de recursos.
- 2.8. Respecto de la situación descrita en este capítulo, el Órgano Contralor identificó factores que básicamente han propiciado que la eficacia en la gestión del riesgo de corrupción se encuentre en un nivel incipiente. Por un lado, se tiene que el riesgo de corrupción no se incorpora dentro del SEVRI debido a que el marco orientador que utiliza la institución en esta materia, no contempla expresamente este tipo de riesgos (se concentra en riesgos operativos y administrativos) y se encuentra actualmente desactualizado.
- 2.9. Por otro lado, se constató que la herramienta de valoración de riesgos que utiliza la Auditoría Interna como base para plantear su plan de trabajo anual, no contiene criterios suficientes enfocados en identificar posibles riesgos de corrupción. Al respecto, el Auditor Interno le aclaró a esta Contraloría General, que si bien es cierto los criterios de riesgo asociados con la liquidez de los activos e influencia política utilizados en la herramienta para elaborar su plan de trabajo anual podrían derivar en la selección de temas relacionados con riesgos de corrupción, dicha herramienta no lo hace de forma sistemática ni permite dimensionar tales riesgos a satisfacción, por lo que no es suficiente para abarcar este enfoque de riesgos.
- 2.10. En relación con todo lo expuesto, se debe agregar, que los dos temas pendientes de atender relacionados con el riesgo de corrupción, son inherentes de modo directo o transversal a muchas de las áreas o procesos de la institución, relacionados con inspecciones, trámites municipales, atención directa al ciudadano, adquisición de bienes y servicios, entre otros. Aunado a ello, ya existe diversa jurisprudencia emitida por la Procuraduría General de la República acerca de la obligación del funcionario de abstenerse de resolver asuntos siempre que exista conflicto de intereses.
- 2.11. Así por ejemplo, mediante el Dictamen N.º C-181-2009 del 29 de junio del 2009, la Procuraduría General definió, entre otras cosas que (...) *la presencia de un interés personal y directo del funcionario sobre determinado asunto que le corresponde conocer en el ejercicio de sus atribuciones, debe originar su separación de éste, a efectos de no poner en riesgo su deber de imparcialidad, y tutelar así de forma óptima la transparencia y credibilidad en la función pública. Pero (...) aún no se ha producido una situación de favorecimiento, y justamente por ello es que, en carácter preventivo, procede la separación del funcionario del conocimiento del asunto de que se trate.*
- 2.12. Por consiguiente, la acción de prevenir riesgos de corrupción en temas como el conflicto de intereses, no solo consiste en que el funcionario conozca su deber de abstenerse, sino en facilitar e implementar los mecanismos (declaraciones de confidencialidad e independencia, relaciones de parentesco, rotación de puestos u otros controles) para que tal situación sea manejada y comunicada de manera oportuna y formal.

ÁREA TEMÁTICA 2: CULTURA INSTITUCIONAL PARA FOMENTAR LA ÉTICA Y PREVENIR LA CORRUPCIÓN

Necesidad de fortalecer los procesos relacionados con el fomento de la ética y la prevención de la corrupción a nivel institucional

- 2.13. A pesar de que la Municipalidad de Santa Ana ha llevado a cabo importantes esfuerzos en cuanto al fomento de la ética e instrucción de los funcionarios acerca de la prevención de la corrupción, dentro de los que destacan la ejecución del 100% de actividades de capacitación definidas en esta materia en el Plan de Mejoras 2018, se determinó que los resultados alcanzados no han sido suficientes aún para lograr el establecimiento y preservación de una cultura institucional orientada a la ética y prevención de la corrupción.
- 2.14. En primer lugar, las capacitaciones brindadas en temas de ética y prevención de la corrupción todavía no ha logrado una cobertura total, puesto que un 19% de los funcionarios municipales indicaron no haber recibido hasta el momento, charlas, talleres o capacitaciones. Aunado a ello, se identificaron brechas en el nivel de comprensión que tienen los funcionarios respecto a sus responsabilidades y acerca del marco institucional básico que orienta la prevención de la corrupción.
- 2.15. Al respecto, la imagen N.º 4 revela el porcentaje de funcionarios municipales a los que se le ha informado o instruido, respecto de cinco factores que componen el marco institucional para el fomento de la ética y la prevención de la corrupción.

Imagen N.º 4
Porcentaje de funcionarios que conocen los cinco factores del marco institucional para el fomento de la ética y la prevención de la corrupción



Fuente: elaboración propia a partir de una encuesta efectuada a una muestra estadística de funcionarios de la Municipalidad de Santa Ana.

- 2.16. En torno a la información reflejada en la imagen N.º 4, cabe destacar que a pesar de que la Alcaldía firmó una carta de entendimiento con la Presidencia de la República¹⁰ con el fin de promover el gobierno abierto, la lucha contra la corrupción y otros asuntos, los compromisos de esta carta no se han articulado con las estrategias y acciones internas para prevenir la corrupción, por cuanto se constató que el 76% de los funcionarios desconoce el compromiso adquirido mediante dicha carta de entendimiento.
- 2.17. En línea con lo anterior, el 34% de los funcionarios municipales encuestados, señaló no haber sido informado sobre la normativa interna (Código de Ética, Programa Ético, entre otras) que la Municipalidad de Santa Ana ha emitido con el fin de prevenir la corrupción y fomentar la ética y la probidad.
- 2.18. En este sentido, la brecha que aún existe en cuanto a funcionarios municipales que no han sido informados ni instruidos acerca de sus responsabilidades en materia ética y de prevención de la corrupción, podría repercutir a nivel de la cultura organizacional de la siguiente manera:
- Falta de claridad en los funcionarios sobre las conductas éticas y los valores institucionales con los que se espera actúen en determinadas circunstancias, tales como: integridad, transparencia, objetividad, entre otros. Por ejemplo, un obsequio ofrecido a un funcionario después de que haya completado una tarea, podría interpretarse como una muestra de gratitud hacia dicho funcionario, sin embargo, es una conducta que a la vista de observadores externos, puede interpretarse como generador de conflicto de intereses y por ende, ser contrario a los valores institucionales de integridad y objetividad.
 - Poco compromiso o desinterés de los funcionarios con los objetivos y prioridades que el superior jerárquico ha definido para prevenir la corrupción desde dentro de la organización. En este sentido, alrededor del 57% de los funcionarios encuestados señalaron que desconocen las acciones implementadas por la municipalidad para prevenir la corrupción, y el 42% indicó que la Municipalidad puede realizar una mejor labor en la prevención de la corrupción.
 - Funcionarios sin los suficientes conocimientos y destrezas para coadyuvar en la identificación y denuncia de posibles hechos irregulares, por lo que se estaría desaprovechando un aliado valioso en la prevención de la corrupción (el 68% de funcionarios desconoce el procedimiento para interponer una denuncia a nivel interno de la institución, por ejemplo).
- 2.19. En lo que a este tema se refiere, el Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, en su artículo 1, dispone, entre otras cosas, que la acción de prevenir la corrupción consiste en el establecimiento de medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a la autoridad competente sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tenga conocimiento y para instruirlos en la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

¹⁰ El Ministerio de Comunicación de la Presidencia ha asumido los compromisos adquiridos en la carta de entendimiento mediante la iniciativa "Munis Abiertas". Se han realizado con municipalidades como la de Santa Ana, talleres y capacitaciones y se ha brindado asistencia técnica sobre los principios de gobierno abierto.

- 2.20. En concordancia con lo anterior, el numeral 2.3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público establece que el jerarca y los titulares subordinados deben establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, dentro de ellos, una estrategia de implementación para formalizar los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética; políticas para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, el manejo de conflictos de interés y la atención de las denuncias.
- 2.21. Sin embargo, el insuficiente desempeño logrado hasta el momento por el Gobierno Local en lo que respecta a informar e instruir a los funcionarios acerca de sus responsabilidades en materia ética y de prevención de la corrupción, representa una situación que se aparta de lo exigido en las citadas normas.
- 2.22. Así las cosas, las condiciones descritas en este apartado, se asocian en gran medida, a la ausencia de una estrategia en la que se establezcan las prioridades institucionales a largo plazo para prevenir la corrupción, la cual a su vez, se traduzca en objetivos realistas, medibles y con plazos definidos.
- 2.23. A propósito de dicha estrategia, la Norma ISSAI 5700 *Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción*, señala que el primer elemento clave para un exitoso combate a la corrupción es el establecimiento de objetivos o prioridades estratégicas relacionados, para lo cual, crear un ambiente libre de corrupción es una meta deseable; sin embargo, no siempre será realista, ya que en algunos casos, la corrupción sólo puede ser contrarrestada en un nivel aceptable, pero no totalmente eliminada. Por ello, los objetivos que se definen atienden por lo general, la mejora de la integridad organizacional, el fortalecimiento de los sistemas de prevención de la corrupción o la mejora de la eficacia y eficiencia de tales sistemas. Partiendo de estos objetivos agrega la Norma, se deben definir objetivos operacionales que destaquen el impacto que debe lograrse.

ÁREA TEMÁTICA 3: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Oportunidades para que el control ciudadano contribuya en la prevención de la corrupción

- 2.24. Prevenir la corrupción implica que las instituciones de la Administración Pública desarrollen estrategias, tácticas y acciones para *estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales* en los esfuerzos destinados a evitar la corrupción. Dicha prevención, se complementa además, con el poder ciudadano de denuncia, el libre acceso a la información, la educación y la organización como pilares de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Todo ello, de conformidad como lo establecido en los artículos 1 y 3 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.
- 2.25. En este sentido, si bien el Órgano Contralor evidenció los esfuerzos realizados por la Municipalidad de Santa Ana en materia de transparencia o libre acceso a la información¹¹, lo cual llevó a la Institución a obtener el tercer puesto a nivel de municipalidades y concejos de distrito en la medición anual del *Índice de*

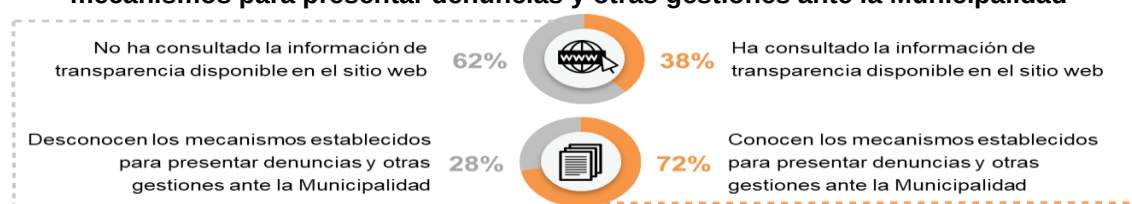
¹¹ La Municipalidad también ha avanzado en la implementación de trámites y compras públicas digitales.

*Transparencia del Sector Público Costarricense 2019*¹², lo cierto es que aún se encuentran asuntos pendientes para que la acción de estimular la participación ciudadana en la prevención de la corrupción conforme al citado Reglamento, sea mayormente eficaz.

- 2.26. En concreto, la encuesta telefónica realizada a 32 organizaciones sociales del cantón de Santa Ana que forman parte de los registros municipales¹³, permitió identificar que solo el 38% de estas organizaciones han consultado la información sobre transparencia disponible en el sitio web de la Municipalidad, y el 28% reveló a este Órgano de Fiscalización que desconocen los mecanismos establecidos para presentar denuncias por posibles hechos irregulares y otras gestiones ante dicho gobierno local. En la imagen N.º 5 se exponen los resultados comentados.

Imagen N.º 5

Organizaciones sociales que han consultado la información de transparencia y conocen los mecanismos para presentar denuncias y otras gestiones ante la Municipalidad



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario aplicado a las organizaciones sociales registradas en la Municipalidad de Santa Ana.

- 2.27. En lo concerniente a la atención de denuncias ciudadanas interpuestas ante la Contraloría de Servicios de la Municipalidad, se constató que de las 208 gestiones recibidas (denuncias, quejas, consultas y otros) en esa Unidad durante el año 2019¹⁴, solamente una denuncia se relacionó con un posible hecho irregular o de corrupción, el cual, una vez analizado el caso por las instancias internas correspondientes, se determinó que no hubo suficientes hechos o pruebas para constituir un posible delito.
- 2.28. Ahora bien, la realidad que revelan los datos expuestos hasta el momento, se asocian en primera instancia, con las inefectivas acciones emprendidas por el gobierno para lograr que las organizaciones sociales del cantón de Santa Ana, se interesen y accedan a los datos públicos e información sobre el quehacer municipal dispuestos en el módulo de transparencia de la página web¹⁵, de forma que se constituya en un verdadero potenciador del debate público que considere a los usuarios o partes interesadas respecto de sus necesidades de información pública. Sobre este tema, destacar que las estrategias de participación ciudadana enfocadas en fomentar el interés y el involucramiento ciudadano, es uno de los tres principios del Gobierno Abierto¹⁶.

¹² El Índice es realizado por la Defensoría de los Habitantes y evalúa la transparencia de las instituciones del sector público costarricense en cuanto al acceso a la información disponible en sus sitios web, puntualmente en lo siguiente: acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos.

¹³ Asociaciones de desarrollo, asociaciones deportivas, comités vecinales, organizaciones no formales y otras.

¹⁴ Registro brindado por la Contraloría de Servicios con fecha de corte a octubre de 2019.

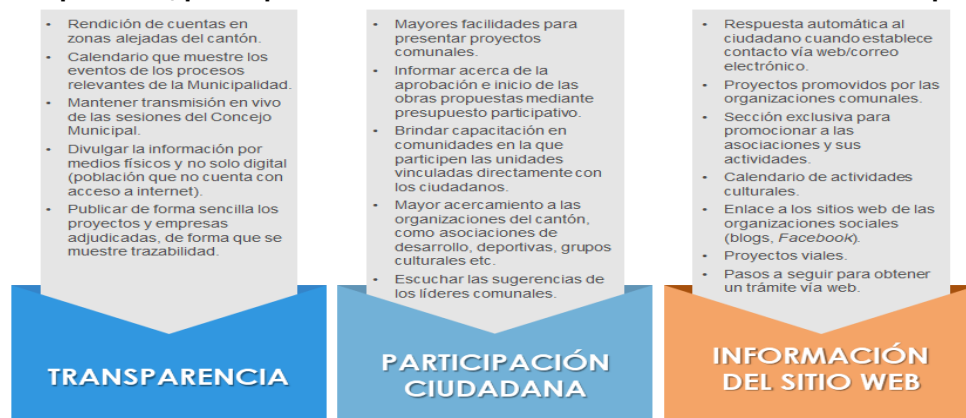
¹⁵ En el módulo se encuentra información sobre los siguientes temas: bienes y gastos fijos, planes e informes institucionales, presupuesto, servicios y trámites, compras y contrataciones, recursos humanos y otros.

¹⁶ Ver <http://gobiernoabierto.go.cr/>

- 2.29. A lo anterior se le suma, la inexistencia de objetivos formales en cuanto a la educación de los diferentes actores sociales para que conozcan cómo denunciar, ya que casi el 30% de las organizaciones sociales consultadas aún desconocen los mecanismos para presentar denuncias en la municipalidad, y la única denuncia que ingresó durante el 2019 se desestimó por insuficiencia de pruebas.
- 2.30. Dicho mecanismo de denuncia resulta más efectivo para descubrir acciones corruptas, fraudes y otras conductas irregulares, superando por mucho a otros controles de corrupción, tales como las auditorías y verificaciones de la Dirección. También es un disuasivo importante que transmite el mensaje de que acciones que se oponen a la política de integridad pueden ser fácilmente reportadas y atendidas¹⁷.
- 2.31. Por consiguiente, el escenario descrito en este capítulo, tiene las siguientes repercusiones que inciden en lograr una eficaz participación ciudadana en la prevención de la corrupción:
- Se limita el poder y el acceso de la denuncia como mecanismo de control ciudadano.
 - Se desaprovecha la oportunidad de construir mecanismos de transparencia de manera conjunta con la sociedad, de modo que se consulte y atiendan las necesidades de información de las diversas organizaciones y grupos del cantón¹⁸.

Al respecto, la encuesta realizada por el Órgano Contralor a 32 organizaciones sociales, identificó oportunidades de mejora para propiciar la participación ciudadana y la transparencia, así como incorporar información de utilidad en el sitio web oficial, tal y como se detalla la imagen N.º 6.

Imagen N.º 6
Propuestas de mejora planteadas por las organizaciones sociales en cuanto a transparencia, participación ciudadana e información del sitio web municipal



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario aplicado a las organizaciones sociales registradas en la Municipalidad de Santa Ana.

¹⁷ Norma ISSAI 5700. *Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción*.

¹⁸ Al respecto, indicar que la Colaboración y Co-creación con la sociedad civil y otros actores, es uno de los tres principios fundamentales del Gobierno Abierto. Ver el siguiente enlace: <http://gobiernoabierto.go.cr/>

- 2.32. Además, las situaciones expuestas, podría afectar el logro de una de las metas establecidas en el Plan Estratégico Municipal 2018-2022, relacionada con obtener al menos un 80% de la población con percepción positiva en cuanto la participación ciudadana en los procesos de gestión municipal.

3. Conclusiones

- 3.1. Los resultados de la presente auditoría revelan que en la Municipalidad de Santa Ana, se presentan diversas situaciones que obstaculizan el desempeño eficaz de los mecanismos y acciones implementados para prevenir la corrupción en las áreas y procesos institucionales más vulnerables a este flagelo social.
- 3.2. En este sentido, los resultados ponen en evidencia que la gestión de riesgos institucional se ha realizado bajo un enfoque tradicional de control interno (riesgos operativos y administrativos) que aunque ha logrado identificar riesgos relacionados con el uso y apropiación indebida de recursos y establecer medidas, esto no ha sido así para otros riesgos de corrupción que se asocian al menos, con el conflicto de intereses y el soborno o recepción de dádivas. Tal situación, conlleva a que no se puedan visualizar ni medir resultados en relación con estos dos temas, lo que además, expone a la institución más fácilmente sin filtros o contrapesos, a la presencia desde conductas antiéticas y con solo responsabilidad administrativa, hasta la ocurrencia en el peor de los casos, de posibles hechos de corrupción con responsabilidades civiles o penales.
- 3.3. A este asunto, se le debe agregar, el hecho de que las acciones implementadas para fortalecer los procesos relacionados con el fomento de la ética y la prevención de la corrupción, muestran un desempeño insuficiente aún y no ha logrado extenderse, cubrir o ser interiorizado de igual manera por todos los funcionarios municipales. Esto se complementa con las oportunidades de mejora determinadas en cuanto a sacar el máximo provecho de la participación ciudadana en la prevención de la corrupción, mediante un mayor uso y acceso a la información sobre transparencia disponible en la página web, y por medio de la educación a los diversos actores sociales para que utilicen el mecanismo de la denuncia ciudadana.
- 3.4. En consecuencia, las brechas que muestran los funcionarios acerca de la comprensión de sus responsabilidades y del marco institucional establecido para prevenir la corrupción, aunado a las oportunidades para lograr una participación y control ciudadanos más eficaz, provocan que, no se maximicen los resultados del recurso más valioso (el funcionario municipal y el ciudadano) y quienes representan los dos aliados claves para generar cambios significativos que impacten desde adentro y desde afuera de la institución.
- 3.5. Por lo tanto, en un tema cuyas raíces pueden penetrar profundamente y corroer al más virtuoso funcionario o inclusive a la institución pública más transparente o con los mejores controles, resulta imperioso que se planteen y aborden soluciones desde una perspectiva sistemática que identifique a los diversos actores y componentes que intervienen en la prevención de la corrupción, de modo que la

Municipalidad cumpla su razón de ser en apego a los valores y la ética institucional, la integridad, la probidad, entre otros principios.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N°. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A GERARDO OVIEDO ESPINOZA EN SU CALIDAD DE ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Incorporar el riesgo de corrupción, como un componente más dentro de la gestión de riesgos institucional de la Municipalidad de Santa Ana, de modo que le permita identificar los posibles riesgos de corrupción a nivel específico o transversal asociados como mínimo al conflicto de intereses y soborno o recepción de dádivas, evaluar la probabilidad y el impacto de dichos riesgos, examinar la idoneidad de los controles existentes y priorizar los riesgos, y establecer, en caso de ser necesario, las medidas de control para gestionar dichos riesgo. (Ver párrafos del 2.1 al 2.12)

Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:

- a) A más tardar el 30 de junio de 2020, un oficio en el cual conste la incorporación del riesgo de corrupción, como un componente más dentro de la gestión de riesgos institucional.
- b) A más tardar el 31 de agosto de 2020, un oficio en el cual conste que la gestión de riesgos institucional, se realizó incorporando el riesgo de corrupción en los procesos.

- 4.5. Elaborar, implementar y divulgar, una estrategia orientada a la prevención de la corrupción, la cual defina las prioridades estratégicas y considere todos elementos y actores que intervienen en el sistema de prevención de la corrupción en la Municipalidad de Santa Ana. La estrategia en mención, debe incluir al menos, objetivos estratégicos y operativos que sean medibles, así como los responsables y plazos para el cumplimiento de tales objetivos, y además, considerar como mínimo:
- Las necesidades de información e instrucción de los funcionarios respecto del marco institucional establecido para el fomento de la ética y la prevención de la corrupción. (Ver párrafos del 2.13 al 2.23)
 - La participación ciudadana en la prevención de la corrupción mediante acciones que promuevan la educación, el poder ciudadano de denuncia y el libre acceso a la información por medios digitales y físicos. (Ver párrafos del 2.24 al 2.32)

Para dar por acreditada esta disposición, se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones lo siguiente:

- a) Un oficio en el cual conste que se elaboró la estrategia en los términos solicitados, esto a más tardar el 30 de junio de 2020.
- b) Un oficio a más tardar el 31 de agosto, en el cual conste que se divulgó la estrategia definida a los funcionarios de las diferentes unidades que conforman la Municipalidad de Santa Ana y que también, demuestre que dicha estrategia se puso a disposición de la ciudadanía mediante los mecanismos municipales que facilitan el acceso a la información pública.
- c) Dos reportes relativos al avance en la implementación de la estrategia, uno el 30 de setiembre de 2020 y otro el 18 de diciembre de 2020.

A MARIO CHAN JIMÉNEZ EN SU CALIDAD DE AUDITOR INTERNO DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Actualizar la herramienta de valoración de riesgos utilizada en el proceso de planificación de los servicios de auditorías, de tal forma que se incorpore la probabilidad y el impacto del riesgo de corrupción en tal herramienta. Además, implementar dicha herramienta una vez actualizada. (Ver párrafos del 2.1 al 2.12). Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:
- a) A más tardar el 29 de mayo de 2020, un oficio en el cual conste la actualización de la herramienta de valoración de riesgos.
 - b) A más tardar el 30 de noviembre de 2020, un oficio en el cual conste que la planificación de los servicios de auditorías, se realizó utilizando la herramienta de valoración de riesgos actualizada.

A LOS MIEMBROS DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA ANA O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN LOS CARGOS

- 4.7. Tomar los acuerdos necesarios para que de conformidad con sus competencias, y con base en los resultados de esta auditoría, la gestión municipal relacionada con la identificación y mitigación de los riesgos institucionales contemple el riesgo de

corrupción y se establezcan las medidas pertinentes para su prevención, detección y sanción.

Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones el 28 de febrero de 2020 copia de los acuerdos tomados en atención a esta disposición. (Ver párrafos del 2.1 al 2.32)

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Lic. Francisco Hernández Herrera
Asistente Técnico

Licda. Lucía Zúñiga Pérez
Coordinador

Anexo N.º 1

Indicadores para evaluar la eficacia de las acciones desarrolladas por la Municipalidad de Santa Ana para prevenir la corrupción

Mediante oficio N.º DFOE-DL-2015, del 13 de noviembre de 2019, el Órgano Contralor le comunicó a la Municipalidad de Santa Ana los criterios a utilizar durante la etapa de examen de la auditoría. En dicha comunicación, se incorporaron los indicadores propuestos para evaluar la eficacia de las acciones implementadas por el Ayuntamiento con el fin de prevenir la corrupción. Los indicadores se detallan de seguido.

#	Indicador	Fórmula	Parámetro
1.	Actividades de control para mitigar riesgos de corrupción en al menos las siguientes conductas: conflicto de intereses, soborno o recepción de dádivas uso y apropiación indebida de recursos.	(Al menos una actividad de control para cada conducta de riesgo de corrupción / Las tres conductas de riesgo de corrupción definidas)*100	100%
2.	Ejecución de auditorías con enfoque de riesgos de corrupción (por parte de la Auditoría Interna).	(Cantidad de auditorías ejecutadas con el enfoque de riesgos de corrupción / Cantidad de auditorías propuestas con el enfoque de riesgos de corrupción)*100	100%
3.	Conocimiento de los funcionarios municipales del Código de Ética.	(Cantidad de funcionarios que conocen y han leído el Código de Ética / Cantidad de funcionarios encuestados)*100	100%
4.	Conocimiento de los funcionarios municipales de los valores establecidos en el Programa Ético Institucional.	(Cantidad de funcionarios que conocen los valores institucionales / Cantidad de funcionarios encuestados)*100	100%
5.	Conocimiento de los funcionarios municipales de los objetivos o estrategias fijados por la Municipalidad relacionados con la prevención de la corrupción.	(Cantidad de funcionarios que conocen los objetivos o estrategias / Cantidad de funcionarios encuestados)*100	100%
6.	Conocimiento de los funcionarios municipales de las labores asignadas a la Comisión Institucional de Control Interno y Subcomisión de Ética y Valores.	(Cantidad de funcionarios que conocen las labores / Cantidad de funcionarios encuestados)*100	100%
7.	Comunicación formal de al menos una norma interna que incorpora temas sobre prevención de la corrupción y fomento de la ética y probidad a los funcionarios municipales.	(Cantidad de funcionarios que les comunicaron al menos una norma / Cantidad de funcionarios encuestados)*100	100%
8.	Participación de los funcionarios municipales en charlas, talleres o capacitaciones sobre temas de prevención de la corrupción y	(Cantidad de funcionarios que participaron de charlas, talleres o capacitaciones / Cantidad de funcionarios encuestados)*100	100%

#	Indicador	Fórmula	Parámetro
	fomento de la ética y probidad.		
9.	Ejecución de las capacitaciones programadas en temas de prevención de la corrupción y fomento de la ética y probidad.	$(\text{Cantidad de capacitaciones ejecutadas} / \text{Cantidad de capacitaciones programadas}) * 100$	100%
10.	Conocimiento de los funcionarios municipales acerca del Procedimiento: Atención de denuncias contra el Código de Ética.	$(\text{Cantidad de funcionarios que conocen el Procedimiento} / \text{Cantidad de funcionarios encuestados}) * 100$	100%
11.	Uso de la información disponible en el sitio web de la Municipalidad.	$\text{Cantidad de asociaciones de desarrollo formales que utilizaron información disponible en el sitio web} / \text{Cantidad de asociaciones consultadas}$	100%
12.	Se atienden las gestiones (quejas, denuncias, consultas o sugerencias) presentadas por los ciudadanos ante la Contraloría de Servicios.	$\text{Cantidad de gestiones atendidas} / \text{Cantidad de gestiones recibidas}$	100%
		$\text{Cantidad de asociaciones formales que conocen los mecanismos establecidos por la Municipalidad para presentar gestiones} / \text{Cantidad de asociaciones formales consultadas}$	100%

Anexo N.º 2

Determinación de la muestra para aplicación del cuestionario a los funcionarios municipales

La muestra utilizada para seleccionar a los funcionarios municipales a los que se les aplicó el cuestionario, presenta las siguientes características:

- Se utilizó un marco muestral de 311 funcionarios municipales. Dicho marco muestral no incluye funcionarios del Comité de Deportes, la Escuela Municipal de Artes Integradas (EMAI) y las plazas que se encuentran vacantes.
- Se seleccionó estadísticamente una muestra mediante el procedimiento establecido para el muestreo estratificado con poblaciones finitas. Para ello, se utilizó un 95% de nivel de confianza y un margen de error del 8%.
- Por tanto, se obtuvo una muestra de 102 unidades muestrales, la cual se estratificó a partir de la población total por las categorías de los niveles del Organigrama Institucional. Es decir, se le asignó un peso relativo a cada una de las categorías o estratos, en proporción a lo que representan del total de las 102 unidades muestrales. Como resultado el tamaño de muestra para cada categoría o estrato fue el siguiente:

Categoría o Estrato	Porcentaje de Funcionarios a Seleccionar según Categoría	Cantidad de Funcionarios seleccionados para la muestra
Político	6%	6
Fiscalizador	1%	1
Asesor	5,5%	5
Administrativo	5,5%	6
Técnico/Operativo	82%	84
TOTAL	100%	102

- Asimismo, el Órgano Contralor consideró relevante la aplicación del cuestionario a todos los funcionarios del nivel político, razón por la cual, los 13 funcionarios de nivel político adicionales más un funcionario técnico/operativo de más que se ofreció a completar el cuestionario, dio como resultado una muestra de 116 funcionarios.
- **Las 116 unidades muestrales seleccionadas**, se obtuvieron del registro de funcionarios facilitado por el Encargado de Recursos Humanos de la Municipalidad.
- Se confeccionó un cuestionario con el propósito de obtener insumos acerca del conocimiento que tienen los funcionarios de la Municipalidad de Santa Ana en temas como la percepción acerca del compromiso con el código de ética y valores institucionales, objetivos estratégicos y operativos dirigidos a prevenir la corrupción, capacitación recibida sobre valores, ética y temas afines, entre otros.
- El citado cuestionario se confeccionó con la herramienta "Formularios de Google" y se aplicó personalmente a cada funcionario entre los días 15 y 16 de octubre del 2019. Como excepción, a dos funcionarios que no lograron apersonarse a la Institución en esas fechas, se les remitió el link para acceder al cuestionario y que lo completaran en formato digital.

Anexo N.º 3

Lista de las organizaciones comunales contactadas para aplicar el cuestionario

La Municipalidad de Santa Ana remitió al Órgano Contralor tres registros con información de contacto de las asociaciones de desarrollo, comités vecinales, organizaciones no formales y otras organizaciones de naturaleza similar, con el fin de aplicar un cuestionario a sus representantes para conocer el nivel de participación ciudadana y transparencia que el Ayuntamiento promueve.

A continuación se detalla un cuadro con el nombre de la organización a la que se le aplicó el cuestionario, conforme los registros brindados por la Municipalidad.

#	Nombre de la organización	#	Nombre de la organización
1	Asociación de Desarrollo Integral de Salitral	17	Fundación Santa Ana Valle de Oportunidad
2	Asociación de Desarrollo Específica Pro Mejoras aceras y entubado Barrio Corazón de Jesús Pozos	18	Asociación de Desarrollo Específica para el saneamiento ambiental del Triunfo de las Comunidades de Santa Ana
3	Asociación de Desarrollo Específica Pro Mejoras de Lagos de Lindora de Santa Ana	19	Asociación de Desarrollo Integral de Santa Ana San José/Unión Cantonal de Asociaciones de Santa Ana
4	Asociación de Desarrollo Integral de Brasil de Santa Ana.	20	Comité Comunal de Deportes de la Chispa
5	Asociación de Desarrollo Integral de Piedades de Santa Ana	21	Asociación de Vecinos Residencial Valle del Sol
6	Asociación Ensueños de Oro	22	Zoológico de Santa Ana
7	Asociación de Desarrollo Específica Pro – Desarrollo de la Comunidad de Matinilla de Santa Ana	23	Asociación de Desarrollo Específica Pro Mejoras de Chirracal de Santa Ana
8	Asociación de Desarrollo Específica Pro Mejoras Comunes de B° La Promesa Manos Amigas	24	Asociación Tenis de Campo/Asociación Tenis de Mesa/Asociación Deportiva Ligas Menores
9	Barrio organizado del Roble de Santa Ana	25	Grupo de vecino Urbanización el Roble
10	Asociación Cívica del Valle de Santa Ana	26	Comité Organizado Calle Los Millonarios
11	Asociación de Maestros Pensionados	27	Barrio Organizado Barrio Bella Vista
12	Asociación Escultores Valle del Sol	28	Comité de deportes de Lagos de Lindora
13	Asociación de Desarrollo Integral de Chimina	29	Barrio organizado de vecinos Calle Escuela Salitral
14	Asociación de Artesanos Costa Rica Creativa	30	Asociación Comunal de Ciclismo Santa Ana
15	Asociación de Artistas del Barro	31	Asociación Natación
16	Asociación pro Desarrollo Humano	32	Asociación Deportiva Municipal de Santa Ana

Anexo N.º 4

Detalle de los riesgos de corrupción identificados y relacionados con el uso o apropiación indebida de recursos

De los 124 riesgos incorporados en el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), se identificaron los cinco riesgos de corrupción que se detallan en la siguiente tabla.

Unidad Organizacional	Categoría de Evento	Detalle del Evento o Riesgo	Nivel de Riesgo Residual	Comentarios sobre Actividades de Control
Proveeduría	Manejo de Activos	Podría ser que se dé la pérdida o sustracción de algún activo o herramienta responsabilidad del proceso.	Muy bajo	Se reguló el acceso a la sección de la bodega, se llevan formularios de entrega de herramientas y materiales y registros sobre la entrega de los expedientes.
Cementerios		Podría ser que se de extravío o sustracción de activos del proceso.		Existen inventarios y supervisión directa de los encargados de las herramientas. Las bodegas son seguras.
Contabilidad		Podría ser que el inventario de activos presente diferencias con lo existente.		Se está en un proceso de aplicación de la NICSP, por lo que para el cumplimiento de la norma sobre Propiedad, Planta y Equipo, se está realizando una depuración de los activos y se coordina con las unidades respectivas. Hay también una comisión y el contrato de una consultoría para minimizar los riesgos.
Patentes	Procedimientos	Podría ocurrir que se apruebe Licencia comercial o de licor que no cumpla con los requisitos necesarios establecidos por Ley.	Medio	1) Reportes diarios de ingreso 2) Dictámenes 3) Matriz de aprobación, Sin efecto o Retirado
Planificación Urbana		Podría emitir una Licencia de Construcción que no cumpla con la normativa vigente.		Se revisa los permisos de construcción en base a la normativa vigente de manera objetiva, sin embargo existe problemas de comunicación y subjetividad que hay que controlar.