

Al contestar refiérase

al oficio N.° 04915

07 de abril, 2021
DFOE-DL-0456

Licenciada
Maricruz Arce Delgado
Auditora Interna
m.arce@atenasmuni.go.cr
aud_atenas@hotmail.com
MUNICIPALIDAD DE ATENAS

Estimada señora:

Asunto: *Se imprueba la modificación al Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Atenas*

Para efecto del procedimiento de aprobación de la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Atenas (ROFAI), se atiende el oficio n.° MAT-AUI-068-2021 de 12 de marzo de 2021, remitido a la Contraloría General vía correo electrónico ese mismo día. Lo anterior, según se indica, se realiza conforme con el punto 4.3 de los Lineamientos n.° R-DC-83-2018, después del análisis respectivo y la presentación de éstas al máximo jerarca institucional, en las sesiones n.°s 60 de 18 de enero 2021 y 64 de 8 de febrero 2021. Al respecto, se adjuntan los siguientes documentos:

1. Copia de la certificación emitida por la secretaria del Concejo Municipal de Atenas, de 11 de agosto de 2008, en el que se indica *Que en la sesión ordinaria N° 119 celebrada el día diecinueve de noviembre del 2007, el Concejo Municipal de Atenas tomó el siguiente acuerdo: / Artículo II / 2- Se acuerda: aprobar el Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Atenas con base al criterio emanado por el Asesor Legal del Concejo, mediante el oficio ALCMA-002-2007. Se transcribe el Reglamento de organización y funciones de la auditoría interna de la Municipalidad de Atenas, con las modificaciones propuestas.*

2. Certificación otorgada por la secretaria a.i. del Concejo Municipal de Atenas, de las 11 horas de 9 de marzo de 2021, correspondiente al *cuadro con las modificaciones al Reglamento de la Auditoría Interna, Aprobadas por el Concejo Municipal de Atenas*, y las siguientes actas de las sesiones de dicho Concejo Municipal:
 - N.º 60 de 18 de enero de 2021, acuerdo 4, inciso 10, en el que se establece que *ESTE CONCEJO INFORMA QUE UNA VEZ REVISADO Y ANALIZADAS LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LA AUDITORÍA INTERNA, AL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA AUDITORÍA INTERNA DE LA MUNICIPALIDAD DE ATENAS. ACUERDA APROBAR DICHAS MODIFICACIONES REALIZADAS AL REGLAMENTO. ASÍ MISMO (SIC) SE SOLICITA, TRASLADAR POR PARTE DE LA SEÑORA AUDITORA MARICRUZ ARCE DELGADO A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA EL AVAL CORRESPONDIENTE. SE SOLICITA QUE, UNA VEZ OBTENIDO EL AVAL DEL ENTE CONTRALOR A LAS MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA AUDITORÍA INTERNA DE ESTA MUNICIPALIDAD, LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL LA GACETA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE ATENAS (...).*
 - N.º 64 de 8 de febrero de 2021, artículo VI, punto 8, acuerdo 25, en el que se acuerda *RECIBIR Y APROBAR EL DICTAMEN DE COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS, RESPECTO AL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA AUDITORÍA INTERNA, POR LO QUE SE INDICA LO SIGUIENTE: / SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA AUDITORÍA INTERNA TRASLADADO MEDIANTE OFICIO MAT-AUI-022-2021.*
3. Declaración jurada emitida por la auditora interna de la Municipalidad de Atenas, de las 10:53 minutos de 12 de marzo de 2021, en la que se indica *que las modificaciones realizadas al Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Atenas, aprobadas por el Jerarca en las sesiones municipales No. 60 del 18 de enero 2021 y sesión No. 64 del 08 de febrero 2021, cumplen con la normativa aplicable a las modificaciones que se le desarrollen.*

Sobre el particular, se comunica, en el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, y con fundamento en el artículo 23 de la Ley General de Control Interno¹ (LGCI), y los Lineamientos sobre Gestiones que involucran a la Auditoría Interna presentadas ante la CGR² (Lineamientos), que la Contraloría General de la República imprueba la solicitud relativa a la modificación al Reglamento de marras. Lo anterior, en razón de las siguientes observaciones:

- **Artículo 7 incisos i), j), k), o) y s):**

Estos incisos citan distintos instrumentos normativos, sin que se tenga certeza a cuáles documentos refieren. Así, se indica *Lineamientos para la descripción de funciones y requisitos de los cargos de Auditor (a) y subauditor (a), Directrices generales relativas al Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Auditorías Internas del Sector Público, Reglamento de organización y funcionamiento de las Auditorías Internas del Sector Público, y Reglamento de Organización y funciones de Unidad de Auditoría Interna.*

Posteriormente, se señala que el accionar de la auditoría interna se rige por *Otras disposiciones, normas y políticas y directrices emitidas por la Contraloría General de la República, Reglamentos de organización y funcionamiento de la unidad de auditoría interna de la municipalidad.* Además, de que se estipula que *Las demás competencias que contemplen la normativa legal, reglamentaria y técnica aplicable, con las limitaciones que establece el artículo 34 de la Ley General de Control Interno.*

Sobre ello, cabe señalar que este tipo de norma, desde la perspectiva de la técnica normativa, se clasifica dentro de las disposiciones generales o preliminares, cuyo contenido se dirige a la finalidad, el contenido y alcance del reglamento; es decir, constituye la parte más general, en relación con las normas más concretas, propias de la sección dispositiva o sustantiva del reglamento, que regulan la materia de su objeto y, se distinguen también, de la parte final relativa a las reglas sobre el régimen transitorio, la derogatoria de normas y la fecha de vigencia de la ley.

1 Ley n.º 8292 de 31 de julio de 2002.

2 Resolución n.º R-DC-083-2018, de las 08:00 horas de 9 de julio de 2018, emitida por la Contraloría General de la República. Estos Lineamientos pueden ser consultados en la dirección electrónica: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/auditoria/auditoria-interna/lineamientos-auditoria-interna-10-2018.pdf>

De tal manera, el fin de estas normas generales es orientar la interpretación y aplicación del reglamento, por lo que deben constituir un instrumento preciso, breve y conciso, que otorgue valor jurídico. En particular, la regulación a que alude este artículo, se clasifica en normas de remisión, cuya técnica normativa consiste en incorporar dentro de una norma, disposiciones de otro cuerpo normativo, por medio de la referencia. Ello, para su incorporación e integración en el texto.

En consecuencia, es recomendable aclarar de forma determinada las normas que rigen, mediante un texto con un contenido suficientemente concreto, claro, preciso y adecuadamente delimitado e individualizado. Esto, dado que las remisiones resultan una alternativa de gran utilidad, siempre que se evite caer en citas indebidas, que conlleven a un conjunto de remisiones de difícil localización, y que más bien produzcan confusión. También, para que su uso sea subsidiario y se prescinda de dictar un reglamento cargado de referencias a otras normas.

Por consiguiente, es fundamental establecer criterios para saber en qué casos conviene la remisión. De modo, que se cree un texto ordenado y sistemático, que contenga solo las remisiones necesarias e indispensables. Lo anterior, a efecto de lograr un reglamento claro y eficaz, que sirva por tanto a la seguridad jurídica e incorpore normas que faciliten su correcta comprensión, interpretación y aplicación, de conformidad con los artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de Administración Pública³.

En relación con lo anterior, es menester traer a colación la siguiente cita, de aplicación también a las normas reglamentarias *La utilización exagerada de remisiones puede conducir a pensar que la ley en preparación es innecesaria por cuanto su contenido aparece en otras leyes, o que para comprender, interpretar y aplicar correctamente la ley se requieren otros textos para completarla. Una ley dotada de remisiones obliga a hacer una lectura con esas remisiones; y eso, desde el punto de vista práctico y de seguridad jurídica, no siempre resulta ser lo más adecuado*⁴.

3 Ley n.º 6227 de 2 de mayo de 1978.

4 Muñoz Quesada Hugo Alfonso, La situación de la técnica legislativa en Costa Rica, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a13037.pdf>

Asimismo, es importante considerar la necesidad de señalar expresamente toda la normativa a aplicar, dado que esta puede ser objeto de derogatoria o modificaciones a futuro, y más bien tomar en cuenta la estipulación de una norma que de manera abierta y no taxativa, establezca la aplicación de otras regulaciones relativas a la organización y funcionamiento de la auditoría interna.

- **Artículo 7, incisos l) y m):**

Se señala normativa derogada. En concreto, las Directrices que deben observar las auditorías internas para la verificación del cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República, D-3-2007-CO-DFOE, resolución R-SC-1-2007, fue derogada por el punto III de los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus Informes de Auditoría, resolución n.º R-DC-144-2015, de 13 de noviembre de 2015.

Las Directrices sobre la comunicación de relaciones de hechos y denuncias penales por las auditorías internas del sector público, R-CO-9-2008 (D-1-2008-CO-DFOE), fue derogada por el artículo 2 de los Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares, resolución n.º R-DC-102-2019, de 14 de octubre de 2019.

- **Artículos 27 y 28:**

El artículo 27 estipula que El auditor, sub auditor y los funcionarios de la Auditoría, tramitarán ante la instancia administrativa que corresponda de la Municipalidad, todo tipo de permisos o salidas, menores o iguales a un día hábil, siempre que esta comunicación no entorpezca sus funciones e independencia.

El artículo 28 señala que Las vacaciones, y permisos del Auditor (a) deberán ser remitidos para que sean conocidos y aprobados por el Concejo Municipal, cuando estos superen un total de un día hábil. Un día o menos se tramitará ante la instancia administrativa que corresponda de la Municipalidad.

En relación, no se establece con claridad la instancia administrativa de la Municipalidad, a la que le corresponde tramitar los permisos o salidas menores o iguales a un día hábil, por parte del auditor, subauditor y los funcionarios de la auditoría. Tampoco, la instancia que debe tramitar las vacaciones y permisos del auditor, cuando se trate de un día o menos. También, llama la atención que el artículo 28 de referencia, no incluye dentro de tales disposiciones al subauditor (a) interno, en el supuesto que se cuente o se llegue a contar con dicho funcionario.

Por lo que, se sugiere concretar dichos aspectos, en aras de proveer mayor seguridad jurídica al intérprete y aplicador de este Reglamento. Máxime que el artículo 5.2 de los Lineamientos, estipula que corresponde al jerarca emitir las disposiciones para regular los procedimientos, los plazos y el trámite interno de las regulaciones administrativas aplicables al auditor y subauditor internos.

Aunado a ello, se debe tomar en consideración que para el resto de los funcionarios de la auditoría, es pertinente acatar las disposiciones que rigen para todo el personal municipal⁵.

- **Artículo 29:**

Este artículo establece que La jornada laboral del Auditor y Subauditor internos serán de tiempo completo, quedan excluidos de la limitación de la jornada laboral, estarán excluidos del registro de asistencia (...).

Sobre lo anterior, es importante resaltar que aunque este párrafo del artículo no está siendo modificado, el artículo 5.3 en concordancia con el artículo 5.2 de los Lineamientos, define el tema del control del tiempo del auditor y subauditor (a) internos, dentro de las regulaciones administrativas que corresponde al jerarca regular.

Acerca de lo cual, es omiso dicho artículo; pues se excluye a tales funcionarios del registro de asistencia, y no se indica de qué forma se determina el control del tiempo. De modo, que se recomienda la subsanación de este elemento, en acatamiento de los lineamientos señalados.

⁵ Ver artículo 24 de la Ley General de Control Interno, n° 8292 de 31 de julio de 2002.

- **Artículos 70, inciso d), 74, 78, inciso g) y 80:**

Se indica que *Las denuncias que se presenten ante la Auditoría Interna deberán procurar cubrir al menos los siguientes aspectos: (...) d) lugar o medio para recibir notificaciones.*

Si bien, este artículo estipula que se *deberán procurar cubrir (...)*, cuya redacción no denota la obligatoriedad de que las denuncias cuenten con todos los aspectos allí indicados, es relevante efectuar una integración de esta disposición con el resto de los artículos de este capítulo.

Así, es necesario considerar los artículos 74 y 78, inciso g) de este mismo Reglamento, los cuales sí manifiestan la exigencia de todos los requisitos para la admisibilidad de la denuncia y su desestimación, lo que incluye lo dispuesto en el artículo 70, inciso d), antes mencionado.

Además, de tomar en cuenta la posibilidad de presentación de una denuncia anónima, según lo determina el artículo 73 de ese mismo cuerpo normativo; así como, la comunicación de lo resuelto por la auditoría interna al denunciante, según el artículo 80, también del ROFAI.

Por consiguiente, y a efecto de integrar un texto regulatorio de forma armoniosa y con congruencia, se sugiere aclarar el requisito de señalar lugar o medio para recibir notificaciones, como elemento necesario para la admisibilidad de las denuncias y requerimiento para proceder a su estudio.

En ese sentido, corresponde revisar la redacción de los artículos supra señalados, a efecto de integrar la atención de denuncias anónimas, pues estas deben ser atendidas, en el tanto aporten elementos de convicción suficientes y/o se encuentren soportadas en medios probatorios idóneos que permitan iniciar la investigación, por lo que en consecuencia no sería factible su archivo.

Esto, en razón de que la auditoría interna debe establecer normas orientadas a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, como parte de una estrategia para evaluar el compromiso de la Municipalidad de Atenas con la ética. Consecuentemente, determinar el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, y el manejo de conflictos de interés; por lo que, es fundamental la atención apropiada de las denuncias que resulten contrarias a la Hacienda Pública y que se presenten ante esa auditoría.

Lo anterior, proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la Administración municipal, se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas, según lo dispone el artículo 21 de LGCI⁶.

- **Artículo 76:**

El presente artículo establece que *En caso de que la auditoría interna determine que existe alguna imprecisión en la relación de hechos, solicitará al denunciante que, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de su notificación, complete o aclare la información. De no ser así se desestimará su gestión (...).*

Al respecto, refiere a la *relación de hechos*, la cual constituye un producto de una investigación, previa la presentación de una denuncia, por lo que resulta improcedente su citación. En consecuencia, es dable señalar con exactitud el documento interpuesto por el denunciante, en concordancia con lo propuesto en el artículo 74 del Reglamento que aquí interesa.

Otro punto a resaltar, es la repetición del número del artículo 76, por lo que la numeración de los siguientes artículos no es la respectiva. En ese sentido, corresponde corregir el orden numérico de los artículos.

- **Artículo 84:**

Este artículo determina que *La Auditoría Interna mantendrá un expediente de cada una de las denuncias que tramita, el cual deberá estar debidamente foliado y conformado con todas las actuaciones y documentos que forman parte de la investigación (...).*

En cuanto a lo anterior, conviene considerar la posibilidad de conformar expedientes digitales, conforme con los artículos 3 y 6 de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos⁷, el cual estipula que los documentos en formato electrónico, son jurídicamente equivalentes a los documentos que se otorguen, residan o transmitan por medios físicos.

6 Para un mayor abundamiento sobre el tema, ver los Lineamientos para la atención de denuncias presentadas ante la Contraloría General de la República, resolución R-DC-82-2020 de las 13:40 horas de 21 de octubre de 2020.

7 Ley n.º 8454 de 30 de agosto de 2005. Al respecto, véase los oficios n.ºs 11081 (DFOE-ST-0074) de 18 de octubre de 2012 y 5549 (DFOE-DL-0591) de 17 de abril de 2020.

DFOE-DL-0456

9

07 de abril, 2021

Igualmente, se debe contemplar que el empleo del soporte electrónico no dispensa, en ningún caso, el cumplimiento de los requisitos y las formalidades que la ley exige para cada acto jurídico en particular. En consecuencia, se requiere que se apliquen las medidas de seguridad necesarias para garantizar su inalterabilidad, se posibilite su acceso o consulta posterior y se preserve la información relativa a su origen y otras características básicas.

También, es menester recordar la observancia a la Ley del Sistema Nacional de Archivos⁸, y a las regulaciones emitidas por la Dirección General del Archivo Nacional, para asegurar la gestión debida y conservación de los documentos o archivos electrónicos. De forma, que se recomienda la incorporación de tales disposiciones.

En adición, es oportuno mencionar que las anteriores observaciones no pretenden ser exhaustivas, pues su confección y ajuste es responsabilidad de la Auditora Interna. En adición, es importante reiterar, que las reformas señaladas deben someterse al conocimiento y aprobación del Concejo Municipal, de previo a volver a presentar la modificación al Reglamento para el trámite de aprobación, según lo establece el punto 4.3 de los Lineamientos.

Asimismo, cabe recordar que hasta que el Reglamento sea aprobado por la Contraloría General, puede publicarse en el diario oficial y divulgarse en el ámbito institucional, conforme con el artículo 23 de la LGCI.

Atentamente,



Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

MSc. Vanessa Pacheco Acuña
Fiscalizadora

FARM/msb

Ce: Archivo Central

Ni: 8033-2021

G: 2021000080-5

8 Ley n.º 7202 de 24 de octubre de 1990.