

Informe de seguimiento de la gestión pública sobre el establecimiento e implementación de mecanismos para la prevención de la corrupción

32 Municipalidades

DFOE-LOC-SGP-00002-2022

16 de mayo, 2022



CONTENIDO

Panorama general	4
Introducción	7
Origen del Seguimiento de la Gestión Pública	7
Objetivos y alcance	8
Marco metodológico	8
Generalidades	10
Resultados	12
Ambiente de control a favor de la integridad y la prevención de la corrupción	12
Sistema de control interno para prevenir los riesgos de corrupción	15
Control ciudadano y transparencia como aliados en la prevención de la corrupción	22
Sanas prácticas y aprendizajes	26
Conclusiones	27
Desafíos identificados	27
Referencias bibliográficas	30

IMÁGENES

<u>Imagen n.º 1</u> : Ejes incorporados en la herramienta de consulta	9
<u>Imagen n.º 2</u> : Resultados de la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020	10
<u>Imagen n.º 3</u> : Acción de prevenir la corrupción	11
<u>Imagen n.º 4</u> : Porcentaje de municipalidades que cuentan con elementos para propiciar un ambiente de control a favor de la integridad y la prevención de la corrupción	12
<u>Imagen n.º 5</u> : Cantidad de municipalidades que llevan a cabo acciones para dar a conocer y fomentar los valores institucionales y el Código de ética	14
<u>Imagen n.º 6</u> : Cantidad de municipalidades que han incorporado temas de integridad, probidad, transparencia y anticorrupción en su normativa interna	15
<u>Imagen n.º 7</u> : Actividades municipales vulnerables a los riesgos de corrupción	16
<u>Imagen n.º 8</u> : Municipalidades que efectúan el proceso de valoración de riesgos en cuatro actividades vulnerables a los riesgos de corrupción	17
<u>Imagen n.º 9</u> : Porcentaje de municipalidades que han establecido controles para administrar riesgos asociados con el manejo del talento humano	18
<u>Imagen n.º 10</u> : Porcentaje de municipalidades que han establecido controles para administrar riesgos asociados con el proceso de adquisición de bienes y servicios	19
<u>Imagen n.º 11</u> : Porcentaje de municipalidades que disponen de mecanismos para prevenir la corrupción en los procesos de contratación administrativa	20
<u>Imagen n.º 12</u> : Porcentaje de municipalidades que han establecido controles para administrar riesgos asociados con los trámites de permisos constructivos y licencias municipales	20
<u>Imagen n.º 13</u> : Porcentaje de municipalidades que cuentan con elementos a favor de la prevención de la corrupción en el otorgamiento de permisos de construcción y licencias municipales	21
<u>Imagen n.º 14</u> : Cantidad de municipalidades que han implementado mecanismos para la participación y el control ciudadano	22

Imagen n.º 15 : Municipalidades que han asignado la labor a un departamento o área administrativa de establecer contacto permanente con los actores sociales	23
Imagen n.º 16 : Cantidad de municipalidades que cuentan con elementos esenciales en la gestión de la denuncias ciudadanas	23
Imagen n.º 17 : Cantidad de municipalidades que cuentan con la información en sus sitios web actualizada a diciembre 2021	25
Imagen n.º 18 : Cantidad de municipalidades que cuentan con una consulta en tiempo real en el sitio web	26
Imagen n.º 19 : Sanas prácticas identificadas para prevenir la corrupción	26
Imagen n.º 20 : Desafíos identificados	28

ANEXOS

Anexo n.º 1 : Entidades fiscalizadas	31
Anexo n.º 2 : Detalle de la normativa base para el seguimiento de la gestión pública	32

Panorama general

RELEVANCIA

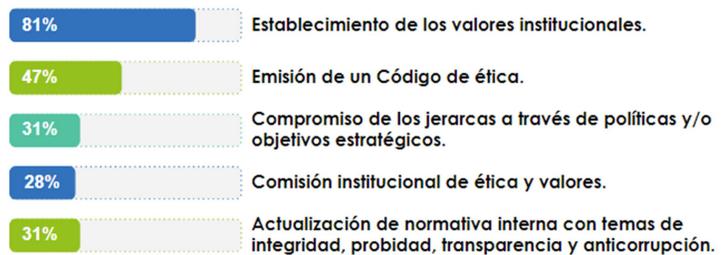
Enfocarse en la prevención de los actos de corrupción puede considerarse como uno de los mejores escudos para la salvaguarda de los recursos públicos, además de que ayuda a disminuir consecuencias como la desconfianza de la población en la legitimidad de las decisiones públicas y el deterioro de la imagen pública de los ayuntamientos. De igual forma, previene la insuficiencia de recursos para brindar de forma óptima los servicios comunales, la desaceleración o freno del desarrollo económico y social del cantón, la posibilidad de pérdida, el robo, el uso inadecuado o despilfarro de los recursos que posee la Administración y la eventual la presencia de conflictos éticos y presuntos delitos, con la consecuente inversión de tiempo y recursos para investigarlos.

Por lo anterior, este seguimiento de la gestión pública pretende brindar un panorama general acerca del estado actual de 32 municipalidades del país en cuanto a la implementación de mecanismos para prevenir la corrupción, además de mostrar acciones a considerar por este sector que faciliten su gestión bajo un enfoque de integridad, análisis de riesgos y participación ciudadana.

VISIÓN GENERAL

Ambiente de control a favor de la integridad y la prevención de la corrupción

Por un lado, algunas municipalidades cuentan con elementos y acciones para el fortalecimiento del ambiente de control en la prevención de la corrupción tales como la emisión de un código de ética (un 47% de las municipalidades estudiadas cuentan con dicho instrumento) y la definición de los valores institucionales (81% de las municipalidades los han definido). Pero por otra parte, necesitan realizar esfuerzos para desarrollar acciones en cuanto a la divulgación y capacitación de los servidores municipales en estos aspectos, así como implementar una comisión de ética (apenas un 28% cuenta con ese tipo de comisión), fortalecer el compromiso superior (solo un 31% de las municipalidades han emitido políticas y objetivos estratégicos relacionados con la prevención de la corrupción) y actualizar la normativa interna en temas de integridad, transparencia y anticorrupción (solamente un 31% mantiene normativa actualizada), todo lo cual se resume en la imagen adjunta.

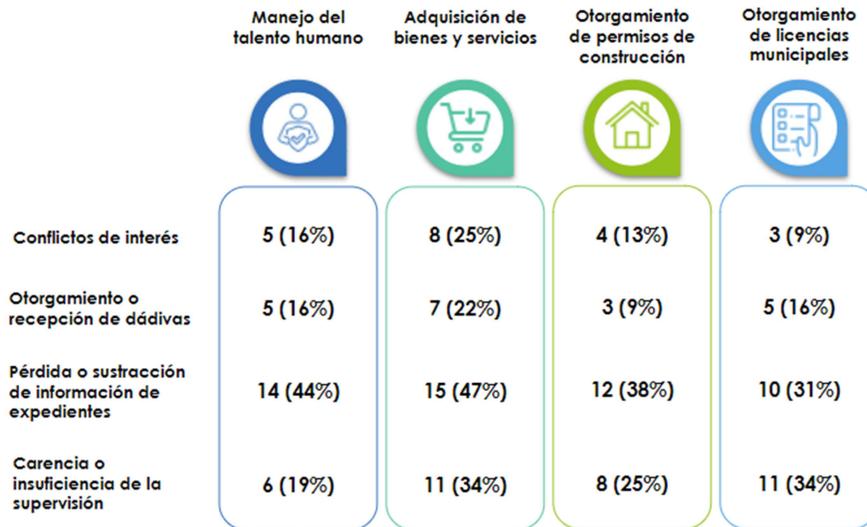


Fuente: Elaboración CGR.

Sistema de control interno para prevenir los riesgos de corrupción

Solamente 6 de 32 municipalidades han implementado una gestión de los riesgos de corrupción en los últimos dos años. Las restantes instituciones tienen pendiente esta labor, la cual requiere ser permanente en cuanto al proceso de identificación y análisis de los riesgos, además de establecer los controles necesarios y brindar el seguimiento respectivo.

A su vez, no todas las municipalidades evaluadas cuentan con mecanismos de control para administrar riesgos de corrupción tales como conflictos de interés, el otorgamiento/recepción de dádivas, la pérdida o sustracción de información de expedientes y la insuficiencia o carencia de supervisión, en relación con las actividades municipales más vulnerables a dichos riesgos, como lo son: el manejo del talento humano, la adquisición de bienes y servicios, así como el trámite de permisos de construcción y de licencias municipales, tal y como se observa en la siguiente imagen.



Fuente: Elaboración CGR.

Control ciudadano y transparencia como aliados en la prevención de la corrupción

Si bien las 32 municipalidades analizadas disponen de un sitio web con la información pública de su gestión, no todas lo mantienen actualizado, en algunos casos hace falta incorporar datos relevantes como reportes de ingresos y gastos, informes de auditoría, información acerca de inversiones en el cantón, proyectos comunales en el cantón y procesos de contratación.

Por otra parte, un 41% de los gobiernos locales tienen pendiente asignar la labor de establecer contacto permanente con los actores sociales a un departamento o área administrativa, así como para la gestión de las denuncias ciudadanas sobre presuntos actos de corrupción o faltas al deber de probidad y a la transparencia en el ejercicio de la función pública.

SANAS PRÁCTICAS Y APRENDIZAJES

Se identificaron tres prácticas principales en los gobiernos locales que coadyuvan en la prevención de corrupción y que pueden ser emuladas por otras instituciones que no las han desarrollado, tal y como se observa en la siguiente imagen.



Fuente: Elaboración CGR.

DESAFÍOS IDENTIFICADOS

La Contraloría General identificó tres principales desafíos en aras de fortalecer la prevención de la corrupción por parte de las municipalidades, los cuales se conjugan con los ejes de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030.



Fuente: Elaboración CGR.

1- Es trascendental que los niveles jerárquicos superiores lideren el desarrollo de las acciones a favor de un ambiente de control que propicie la integridad y la prevención de actuaciones al margen de la ética.

2- Contar con un análisis sistemático de los riesgos de corrupción en las diferentes actividades municipales, de manera que sirva de base para diseñar los controles necesarios para evitar o mitigar las consecuencias que podrían tener los actos contrarios a la integridad y salvaguardar los recursos públicos.

3- Involucrar a la diversidad de actores de la sociedad civil para mejorar los resultados generales de la gestión municipal, efectuar una publicación oficiosa de la información pública actualizada, así como fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la denuncia ciudadana.

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

**INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA SOBRE EL
ESTABLECIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS
PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

1. Introducción

ORIGEN DEL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

- 1.1. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas y crear instituciones eficaces y transparentes son dos de las metas asociadas a uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): el *ODS 16 Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*.
- 1.2. Factores como la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros se consideran elementos que obstaculizan el cumplimiento de la Agenda 2030, cuya visión aspira a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación, así como un mundo en el que cada país disfrute de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos.¹
- 1.3. En Costa Rica, actores públicos y privados desempeñan un rol importante en la consecución del ODS 16, sin embargo, las instituciones públicas intervienen con mayor impacto en la constitución de un estado sólido, transparente y ágil que beneficie a las personas a través de un ambiente íntegro, justo y próspero.
- 1.4. Eventos recientes que están en investigación por parte de diferentes instancias judiciales nacionales, ponen en entredicho las acciones que a nivel de la institucionalidad pública se han implementado (u omitido) para evitar casos de corrupción en los que presuntamente están involucrados incluso altos jerarcas de entidades públicas, provocando la separación de sus cargos, allanamientos y detenciones.
- 1.5. En este sentido, de conformidad con los datos del Área para la Denuncia Ciudadana del Órgano Contralor, en el año 2021 hubo 411 denuncias relacionadas con el sector municipal, lo cual equivale al 54% del total de denuncias ingresadas en ese periodo.

¹ https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

- 1.6. Por lo anterior, la Contraloría General de la República (CGR) propone desarrollar el presente seguimiento de la gestión pública en 32 municipalidades del país, para determinar el estado de la gestión en cuanto la definición e implementación de mecanismos para prevenir la corrupción por parte de los gobiernos locales, y con ello eventualmente aminorar las consecuencias negativas que generan sobre la Hacienda Pública.

OBJETIVOS Y ALCANCE

Objetivo general

- 1.7. El objetivo general del presente seguimiento de la gestión pública (SGP) es determinar el estado de la gestión relacionada con establecimiento e implementación de mecanismos para la prevención de la corrupción, con el propósito de apoyar la toma de decisiones, promover mejoras en dicha gestión realizada por municipalidades y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos

- 1.8. Los objetivos específicos alcanzados fueron los siguientes:
- Obtener una visión integral de los retos y las competencias asignadas a los gobiernos locales en la prevención de la corrupción.
 - Mostrar los riesgos y posibles efectos ante la falta de implementación de acciones para la prevención de la corrupción.
 - Fortalecer la gestión municipal por medio del conocimiento, el aprendizaje y el autodiagnóstico de la temática por abordar.
 - Identificar aspectos de mejora en la fiscalización de manera que sean utilizados como insumos para la planificación de la CGR, producto del aprendizaje durante el ejercicio de este SGP.

Alcance

- 1.9. El seguimiento de la gestión pública realizado comprende una visión panorámica integral de las competencias asignadas a 32 gobiernos locales (ver [Anexo n.º 1](#)) en la prevención de la corrupción dentro de su gestión. El período de estudio corresponde al año 2021, ampliándose en caso de considerarse necesario.

MARCO METODOLÓGICO

Marco de referencia utilizado

- 1.10. En el presente seguimiento de la gestión pública se utilizaron como referencia los informes emitidos en los últimos dos años por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Local de la CGR acerca de la prevención del riesgo de corrupción², así como las líneas estratégicas del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2024 de la CGR en cuanto al desafío 4 denominado *Prevención de la corrupción*.

² Auditoría operativa sobre la eficacia de los mecanismos de prevención de la corrupción N.º DFOE-DL-IF-0001-2020, Seguimiento a la gestión pública acerca de la prevención del riesgo de corrupción N.º DFOE-DL-SGP-00003-2020 y Auditoría de carácter especial sobre la definición e implementación de mecanismos para prevenir la corrupción N.º DFOE-LOC-IF-00004-2021.

- 1.11. A su vez, se consideró la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) 2021-2030, que se constituye como un documento que representa un importante esfuerzo del país para contar con una herramienta que articule y potencie las iniciativas realizadas por las distintas entidades que tienen competencia en los temas de ética, integridad y anticorrupción.
- 1.12. De igual forma, se tomó en cuenta la GUID 5270: Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción, de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
- 1.13. Finalmente se consideraron otros documentos de investigación que se mencionan en el apartado Bibliografía, así como la normativa técnica y jurídica aplicada en este proyecto de fiscalización (ver [Anexo n.º 2](#)).

Metodología aplicada

- 1.14. Para el desarrollo de este seguimiento de la gestión pública se contó con la participación de los auditores internos (as) de las municipalidades fiscalizadas (ver [Anexo n.º 1](#)). Al respecto, los titulares de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) de los 32 gobiernos locales aceptaron la propuesta del Ente Contralor para ejecutar de forma simultánea una auditoría de carácter especial sobre la temática en cuestión, cada una de ellas en sus respectivos ayuntamientos.
- 1.15. El equipo de la Contraloría General realizó diversas sesiones de trabajo para coordinar las actividades con los auditores internos (as), y elaboró una herramienta de consulta de 55 preguntas divididas en tres ejes, los cuales se detallan en la siguiente imagen n.º 1.

Imagen n.º 1: Ejes incorporados en la herramienta de consulta



EJE 1

Ambiente de control a favor de la integridad y la prevención de la corrupción.



EJE 2

Gestión de los riesgos de corrupción.



EJE 3

Participación ciudadana y transparencia.

Fuente: Elaboración CGR.

- 1.16. Dicha herramienta constituyó la base de este informe de SGP y fue completada por las UAI de conformidad con los resultados de cada auditoría realizada en las municipalidades. Para construir la herramienta el equipo del SGP solicitó asesoría a funcionarios de la Unidad de Gobierno Corporativo y del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades, ambas de la CGR. Además, la herramienta fue elaborada con la aplicación web *Google Forms* y remitida a los auditores internos (as) vía electrónica.
- 1.17. Adicional al llenado de la citada herramienta, se solicitó a las UAI que emitieran el informe de auditoría y un producto adicional (advertencia, asesoría u otro), durante la ejecución de la etapa de examen del estudio de manera que tuviese incidencia en la prevención de la corrupción. Al respecto, 25 de las 32 UAI, además de haber preparado un informe final, informaron a la CGR acerca de la emisión del citado producto³, las restantes 7 UAI únicamente elaboraron un informe final.

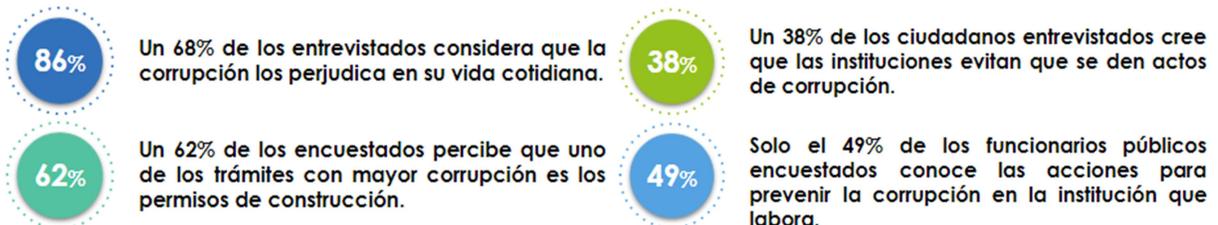
³ Las Unidades de Auditoría Interna de las municipalidades de Alajuelita, Escazú, Los Chiles, Osa, Pérez Zeledón, Pococí y Quepos no informaron a la CGR sobre la elaboración de dicho producto adicional en la fecha definida.

- 1.18. A su vez, se consultó a los auditores internos si identificaron buenas prácticas implementadas por la administración municipal, que tuviesen un impacto positivo en la gestión de la prevención de la corrupción en cada ayuntamiento.
- 1.19. Finalmente, se realizó una sesión virtual con los auditores internos (as) sobre los aprendizajes, logros y limitaciones del proyecto realizado en coordinación con el Órgano Contralor, la metodología de trabajo y la identificación de sanas prácticas, con el fin de recopilar elementos que faciliten la toma de decisiones y coadyuven en la mejora de la gestión.

GENERALIDADES

- 1.20. El más reciente Índice de Percepción de la Corrupción 2021 revela que Costa Rica se encuentra en la posición #39 con una calificación de 58 puntos de 100. Esta calificación ubica al país sobre la media del continente americano (43 de 100) por encima de naciones cuyas democracias no están consolidadas, pero aquellas que sí lo están el índice revela que están estancadas.⁴
- 1.21. Por su parte, la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020⁵ de la Contraloría General revela datos relevantes en cuanto a la percepción de la ciudadanía costarricense y los funcionarios (as) del sector público. Algunos ejemplos se muestran en la imagen n.º 2.

Imagen n.º 2: Resultados de la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020



Fuente: Elaboración CGR.

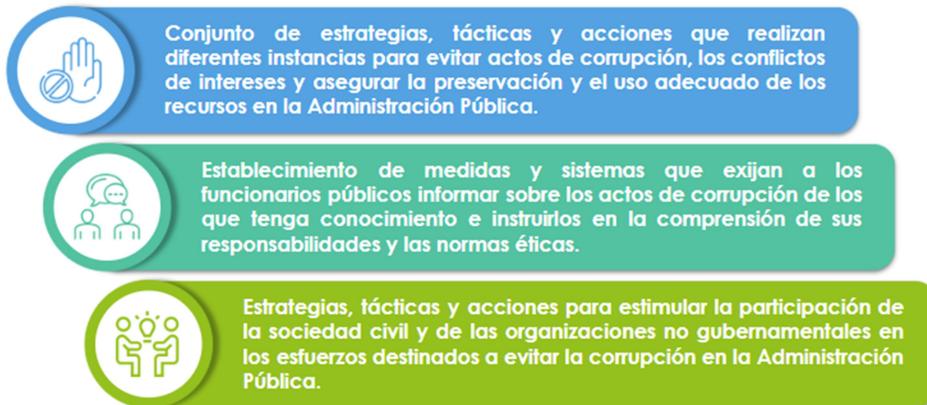
- 1.22. La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública n.º 8422 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo n.º 32333), constituyen parte del marco normativo base en nuestro país para regular aspectos medulares en esta materia. Allí se define que la corrupción es: *“el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa existente en un momento histórico dado. De manera más general es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal, el beneficio político particular o el de terceros”*.
- 1.23. De forma complementaria, tales normas fijan los escenarios desde donde pueden gestionarse los actos de corrupción, a saber: prevención, detección y sanción. En lo que atañe al norte de este informe, la acción de prevenir⁶ implica lo señalado en la imagen n.º 3.

⁴ https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_ES-web-2.pdf

⁵ <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc-2020/>

⁶ Artículo 1, inciso 1 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

Imagen n.º 3: Acción de prevenir la corrupción



Fuente: Elaboración CGR.

- 1.24. Si bien en Costa Rica no existe una instancia única a cargo de liderar los temas anticorrupción, diferentes actores públicos tienen un rol determinante en la prevención y lucha contra la corrupción. Entre ellos están la Procuraduría General de la República a través de la Procuraduría de la Ética Pública, el Ministerio Público a través de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, la propia Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, las unidades de auditoría interna, así como la Comisión Nacional de Ética y Valores.
- 1.25. En razón de lo anterior, en el año 2019 se conformó un grupo de trabajo multiactor, con el fin de diseñar, elaborar e implementar la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030 (ENIPC). Este documento representa un importante esfuerzo a nivel país para contar con una herramienta que articule y potencie las iniciativas realizadas por las distintas entidades que tienen competencia en los temas de ética, integridad y anticorrupción.
- 1.26. Las municipalidades del país, al igual que el resto de entidades públicas, tienen la tarea de dirigir su actuar con apego a principios y normas éticas, implementar mecanismos para garantizar que su gestión sea transparente, ofrecer al ciudadano (a) servicios eficientes y hacer uso de los recursos asignados con probidad y rendición de cuentas.
- 1.27. Los recursos públicos administrados por los 32 gobiernos locales incluidos en este informe ascienden a ₡475.708,8 millones, correspondientes a los ingresos reales del periodo 2021. A su vez, el monto aprobado del presupuesto por administrar para este 2022 alcanzó los ₡330.353,9 millones. Estas cifras reflejan la importancia que reviste para los ayuntamientos el garantizar a la ciudadanía un uso correcto de los fondos públicos y cuyo destino sea en atención a las necesidades de las personas y el desarrollo de los cantones involucrados.

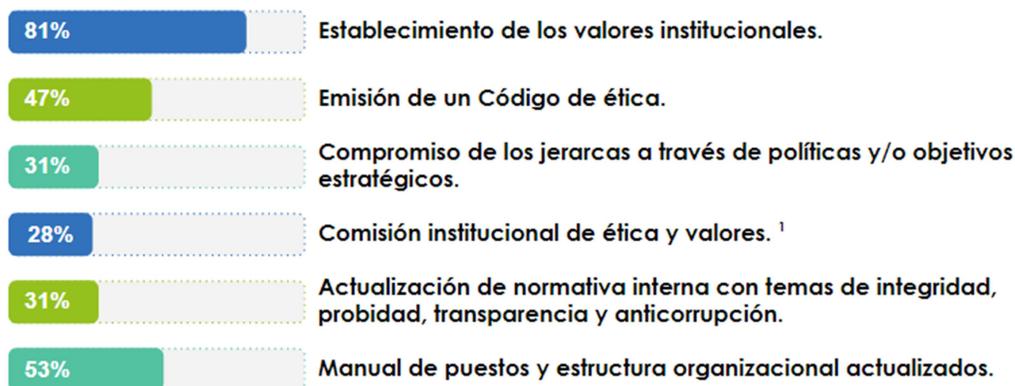
2. Resultados

- 2.1. A continuación se exponen los resultados del seguimiento de la gestión pública acerca del establecimiento e implementación de mecanismos para la prevención de la corrupción en 32 municipalidades del país.

AMBIENTE DE CONTROL A FAVOR DE LA INTEGRIDAD Y LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

- 2.2. Existen elementos y acciones a desarrollar dentro del ambiente de control que son clave para que las instituciones orienten una cultura organizacional hacia la prevención de la corrupción. La consulta realizada a 32 municipalidades se enfocó en factores como: el compromiso superior, los valores institucionales, existencia del código de ética, la actualización de normativa interna y manuales de puestos, la existencia de una comisión de ética y valores, así como las actividades de capacitación asociadas a estos temas. En la siguiente imagen n.º 4 se muestra un detalle de la cantidad de municipalidades que cuentan con los citados elementos.

Imagen n.º 4: Porcentaje de municipalidades que cuentan con elementos para propiciar un ambiente de control a favor de la integridad y la prevención de la corrupción



¹ Tres de las municipalidades señalan que la comisión está en proceso de conformación.

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.3. Solamente la Municipalidad de Alajuela posee todos los elementos consultados. Por su parte, los gobiernos locales de Alajuelita, Heredia, San José y Santa Ana cuentan con cinco de los seis factores analizados. Este resultado permite concluir que dichas instituciones cuentan con una base clave para propiciar una cultura organizacional a favor de la integridad y la prevención de la corrupción.
- 2.4. Por otra parte, los resultados también revelan el riesgo al que están expuestas las municipalidades de Aserrí, Desamparados, Golfito, Jiménez, Liberia, Quepos y Santa Bárbara debido a que cuentan con solo uno, o incluso ninguno de estos elementos clave. Se podría decir que no existe un ambiente de control que esté orientado a prevenir la corrupción, lo cual representa una llamada de atención para los jefes de las instituciones señaladas a trabajar en

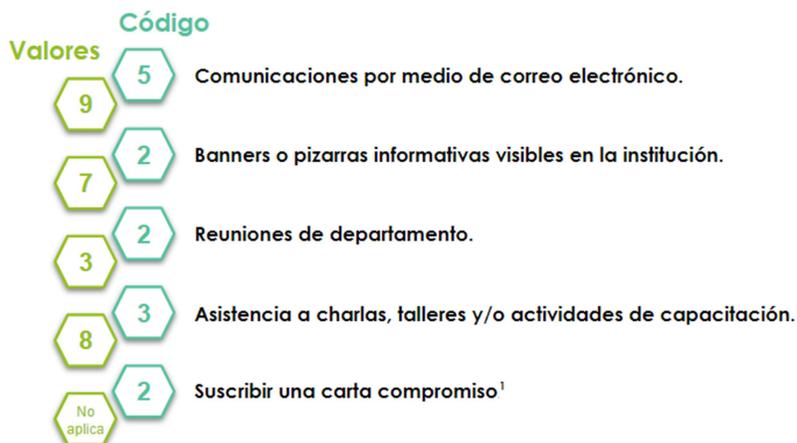
la implementación de elementos cruciales para conformar la base mínima de un sistema anticorrupción.

- 2.5. Con respecto a la definición de los valores institucionales, en 24 de los 26 gobiernos locales, los valores se encuentran formalizados en un documento escrito y están aprobados por el máximo jerarca; además, en 17 ayuntamientos los funcionarios municipales participaron en su definición. No obstante, sólo en tres municipalidades se desarrollan actividades para incentivar que las actuaciones del personal se ejecuten con apego a dichos valores, y en ningún caso se realizan evaluaciones periódicas para identificar si los valores institucionales son efectivos en la prevención de la corrupción.
- 2.6. En relación con el Código de ética, en 14 municipalidades de las 15 que cuentan con ese tipo de documento, el mismo se encuentra aprobado por el jerarca y 13 cuentan con él desde hace más de 10 años. Ahora bien, sólo dos instituciones realizan actividades para incentivar que las actuaciones del personal se desarrollen con apego a dicho documento, y en ningún caso se realizan evaluaciones para identificar si las disposiciones del código son efectivas en la prevención de la corrupción.
- 2.7. Con respecto a los resultados expuestos, hay aristas importantes a considerar. Según el Manual de Buenas Prácticas de Lucha Contra la Corrupción de la OLACEFS⁷, existe la necesidad de promover la ética y la integridad pública como parte de las estrategias de prevención y fortalecimiento de la administración pública. Además, las políticas de integridad no deben limitarse a la adopción de Códigos de Ética y Conducta, más bien deben incluirse medidas de promoción y capacitación, el compromiso de la Alta Dirección y del personal con dicha política, así como la creación de Comités de Integridad para facilitar que las actuaciones de los servidores públicos y toma decisiones sean acordes a la ética, así como disminuir la ocurrencia de riesgos de integridad⁸.
- 2.8. Por ello, no es suficiente contar con los valores institucionales o con el código de ética, sino que algunas municipalidades tienen pendiente ejecutar acciones para su divulgación, implementación y capacitación. Por ejemplo, de las 26 instituciones que definieron los valores, 11 (42%) no realizan actividades para su fomento entre el personal municipal; mientras que de las 15 que cuenta con el código de ética, solo 7 (47%) han llevado a cabo acciones para dar a conocer e implementar las disposiciones de dicho documento. En la imagen n.º 5 se detallan las acciones realizadas.

⁷ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

⁸ <https://olacefs.com/manual-de-buenas-practicas-de-lucha-contra-la-corrupcion-espanol/> (página 33).

Imagen n.º 5: Cantidad de municipalidades que llevan a cabo acciones para dar a conocer y fomentar los valores institucionales y el Código de ética



¹ Documento firmado por los funcionarios (as) a través del cual se comprometen a cumplir con el código de ética.

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.9. Valga acotar que las actividades de reuniones de departamento y charlas, talleres y/o actividades de capacitación para el fomento de los valores institucionales, se realizan con una frecuencia menor a un año en las municipalidades de Atenas y Heredia, mientras que en los ayuntamientos de San Ramón, Santa Ana, La Unión, Desamparados, Alajuela y San Isidro se realizan entre 1 y 2 veces cada año. En cuanto al Código de ética, solamente las municipalidades de Santa Ana, Alajuela y San Isidro realizan dichas actividades entre 1 y 2 veces cada año.
- 2.10. En complemento de lo anterior, se determinó que el 75% de los ayuntamientos (24 de 32) no tienen por práctica promover actividades para instruir a los funcionarios (as) en los siguientes temas:
- Normas disciplinarias que sancionan el incumplimiento de deberes de la función pública.
 - Conductas contrarias a la probidad, fraudulentas y corruptas.
 - Trámite de los procedimientos administrativos disciplinarios.
 - Sanciones estipuladas en el ordenamiento jurídico y su ejecución.
 - Mecanismos disuasorios contra conductas contrarias a la probidad.
- 2.11. Por su parte, las ocho municipalidades que sí tienen por práctica capacitar al personal en tales tópicos (25%) lo hacen con una frecuencia de entre 1 y 2 veces cada año (Alajuela, Alajuelita, Pérez Zeledón, Santa Ana, San José y San Isidro), o bien, al menos una vez al año (Desamparados y Sarchí).
- 2.12. Ahora bien, otro de los elementos analizados fue el compromiso por parte de los jefes con el ambiente de control. En este sentido, 22 municipalidades (69%) no han formulado una política ni objetivos estratégicos que direccionen a la institución en materia de integridad y prevención de la corrupción. De los 10 ayuntamientos que sí emitieron la política y/o objetivos, cuatro lo diseñaron de forma participativa y solamente 2 señalan que están alineadas a la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción.
- 2.13. Por otra parte, a nivel nacional se insta a las instituciones públicas a conformar comisiones de ética y valores con el fin de promover la ética en el servicio y contribuir a la eficiencia en el sector

público⁹. Por medio de las citadas comisiones, los entes pueden ser parte del Sistema Nacional de Ética y Valores. En ese sentido, solamente nueve municipalidades (28%) cuentan con una comisión institucional de ética y valores formalizada, y solo cinco de ellas forman parte del Sistema.

- 2.14. Ahora bien, dichas comisiones son cruciales para el quehacer municipal ya que el rol que desempeñan se asocia con: asesorar a los jefes en materia de gestión ética, proponer actividades de capacitación para el personal, diseñar propuestas de instrumentos para la gestión ética, fomentar la divulgación de los valores institucionales y el Código de ética, proponer actualización de normativa interna para integrar la gestión ética, y finalmente evaluar y dar seguimiento a la implementación de los instrumentos de la gestión ética.
- 2.15. Finalmente, en los últimos cinco años, 10 municipalidades (31%) han actualizado parte de sus reglamentos internos para incorporar temas de integridad, probidad, transparencia y anticorrupción; esto quiere decir que 22 gobiernos locales (69%) aún tienen pendiente esta labor trascendental para contar con una base normativa robusta en cuanto a prevenir la corrupción. Los principales temas incorporados se detallan en la imagen n.º 6.

Imagen n.º 6: Cantidad de municipalidades que han incorporado temas de integridad, probidad, transparencia y anticorrupción en su normativa interna



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.16. Así las cosas, promover la integridad y la ética, educar a los servidores públicos en sus responsabilidades, robustecer el marco normativo interno y contar con un compromiso firme desde los altos mandos, se constituyen como factores clave y medidas preventivas que sustentan un sistema anticorrupción y de esta forma ayudan a contrarrestar la comisión de actos perjudiciales a los pueden estar expuestas las municipalidades.

SISTEMA DE CONTROL INTERNO PARA PREVENIR LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

- 2.17. De acuerdo con el Manual de Buenas Prácticas de Lucha Contra la Corrupción de la OLACEFS, los objetivos del control interno se enfocan en lograr la eficacia y eficiencia de las operaciones estatales, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables. Para fortalecer los esquemas de control interno y consolidar un sistema eficaz, es necesario considerar el análisis de los riesgos de corrupción. Además, el citado Manual destaca la necesidad de generar reportes de administración de riesgos por departamentos, mejorar las

⁹ Decreto Ejecutivo n.º 23944-JC, Reforma e Integra Comisión Nacional Rescate Valores Morales Cívicos y Religiosos.

metodologías de identificación de riesgos de fraude y generar constantes auto-evaluaciones del control interno.¹⁰

- 2.18. La importancia de un proceso de valoración de riesgos se centra en que permite la identificación y análisis de los riesgos que enfrenta la institución así como determinar la forma en que deben administrar dichos riesgos, los cuales podrían afectar la consecución de los objetivos institucionales, poner en entredicho su imagen e impactar negativamente el valor público brindado a la ciudadanía. Adicionalmente, un proceso de valoración de riesgos es permanente y participativo¹¹, e involucra las siguientes fases: identificación, análisis, evaluación, administración y revisión de los riesgos institucionales.
- 2.19. Ahora bien, para este SGP se seleccionaron cuatro actividades consideradas entre las más vulnerables o susceptibles a la corrupción en el quehacer municipal, con el fin de obtener información acerca del análisis de este tipo de riesgos y los mecanismos de control implementados por parte de las 32 municipalidades. Las actividades analizadas se detallan en la imagen n.º 7.

Imagen n.º 7: Actividades municipales vulnerables a los riesgos de corrupción



Fuente: Elaboración CGR.

- 2.20. En términos generales, uno de los resultados obtenidos fue que únicamente las municipalidades de Alajuela, Moravia y Heredia realizaron valoraciones de riesgos en todos sus departamentos en los años 2019, 2020 y 2021 en las que incorporaron riesgos de corrupción. Por su parte, los ayuntamientos de Esparza, Santa Ana y Siquirres realizaron dichas valoraciones para los periodos 2020 y 2021. Sin embargo, las municipalidades de Acosta, Golfito, Jiménez, Quepos, Sarapiquí, Sarchí y Turrialba en ninguno de los tres períodos consultados realizaron valoraciones de riesgos (incluyendo los de corrupción) como parte del sistema de control interno.
- 2.21. Los resultados de la consulta aplicada revelan que 22 municipalidades¹² no realizaron valoración de riesgos de corrupción en ninguna de las cuatro actividades señaladas en la imagen n.º 7 anterior, y que pocas instituciones efectúan el proceso de valoración de riesgos completo, lo cual se detalla en la siguiente imagen n.º 8.

¹⁰ <https://olacefs.com/manual-de-buenas-practicas-de-lucha-contra-la-corrupcion-espanol/> (página 51-53).

¹¹ Numeral 3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

¹² Municipalidades de Acosta, Aserrí, Atenas, Cartago, Escazú, Golfito, Jiménez, La Unión, Liberia, Los Chiles, Osa, Pérez Zeledón, Pococí, Quepos, San Carlos, San Isidro, San José, San Ramón, Sarapiquí, Sarchí, Tarrazú y Turrialba.

Imagen n.º 8: Municipalidades que efectúan el proceso de valoración de riesgos en cuatro actividades vulnerables a los riesgos de corrupción

Fases del proceso de valoración de riesgos	Actividades municipales			
	Manejo del talento humano	Adquisición de bienes y servicios	Otorgamiento permisos de construcción	Otorgamiento licencias municipales
Identificación de riesgos de corrupción				
Análisis de probabilidad e impacto de los riesgos	Alajuela Desamparados Esparza Santa Ana	Desamparados Esparza Heredia Santa Ana	Desamparados Esparza Santa Ana	Alajuela Desamparados Esparza Santa Ana
Fijar actividades de control para administrar los riesgos				
Seguimiento a través de la autoevaluación anual de control interno 2019-2021	Desamparados Santa Ana	Santa Ana	Desamparados Santa Ana	Desamparados Santa Ana

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

Manejo del talento humano

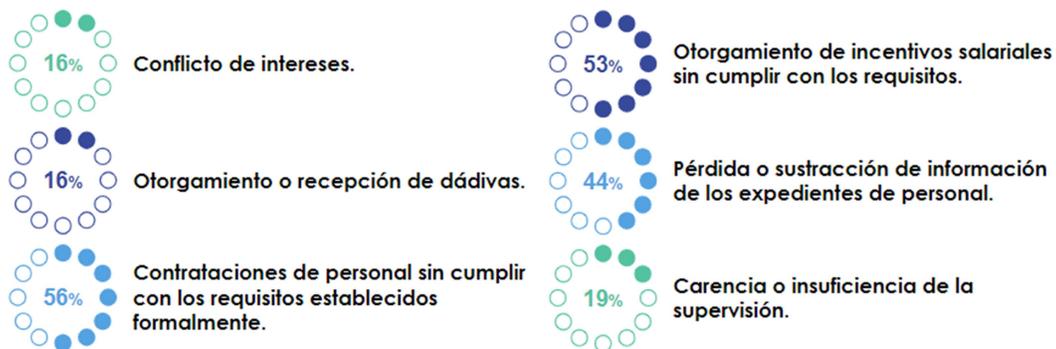
- 2.22. Según la ENIPC 2021-2030, la gestión del talento humano para luchar contra la corrupción busca la incorporación al sector público de personas que demuestren ética, probidad e idoneidad para el ejercicio de sus cargos. Asimismo, se contemplan diversas acciones para promover, capacitar, supervisar y asegurar la integridad de los funcionarios e instituciones públicas.¹³
- 2.23. En ese sentido, en cuanto al reclutamiento del personal, se consultó a las municipalidades si incorporan el principio de idoneidad en los procesos de reclutamiento y selección a fin de que los aspirantes a un puesto demuestren probidad e idoneidad para el ejercicio de los cargos. Únicamente la Municipalidad de Pérez Zeledón no considera dicho principio en los procesos de reclutamiento y selección; las restantes 31 municipalidades (97%) lo toman en cuenta ya sea en el manual de funciones, el manual o procedimiento de reclutamiento y selección del personal, o bien en el manual de puestos.
- 2.24. El artículo 192 de la Constitución Política establece que los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada, es decir, que demuestren la capacidad para desempeñar un puesto específico o una serie de puestos de características similares. Entre los mecanismos aplicados para comprobar la idoneidad de los aspirantes en las 31 municipalidades están:
- Satisfacer los requisitos mínimos incorporados en el manual de puestos vigente (91%).
 - Estudio de vida y costumbres (19%).
 - Aplicar pruebas o exámenes afines al cargo vacante (81%).
 - Periodo de prueba (78%).
 - Estudio de antecedentes laborales (44%).
- 2.25. Al respecto, los gobiernos locales de Buenos Aires, Escazú, San Carlos y San Isidro aplican todos los elementos anteriormente mencionados para comprobar la idoneidad de los aspirantes a algún puesto en la institución, mientras que los ayuntamientos de Cartago, Quepos y Osa solo aplican uno de los mecanismos citados (satisfacer los requisitos mínimos incorporados en el manual de

¹³ Eje 2 de la ENIPC, Gestión del talento humano para luchar contra la corrupción.

puestos vigente y estudio de antecedentes laborales). Contar con elementos de esta naturaleza, apoyaría la prevención de la corrupción en este proceso al limitar posibles influencias en el reclutamiento de personal o la toma de decisiones discrecionales.

- 2.26. Ahora bien, en relación con la gestión del personal incorporado en la institución, se tiene que un 34% de las municipalidades (11 de 32) no han definido ni implementado mecanismos de control como los citados para administrar riesgos asociados con el manejo del personal, lo cual abre una ventana de oportunidad para la consecución de actos de corrupción. Por su parte, las restantes entidades han establecido controles en al menos uno de los riesgos que se muestran en la imagen n.º 9 siguiente. Valga acotar que únicamente las municipalidades de Alajuela y Santa Ana han fijado mecanismos de control para todos los riesgos en mención.

Imagen n.º 9: Porcentaje de municipalidades que han establecido controles para administrar riesgos asociados con el manejo del talento humano



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.27. Finalmente, se consultó a las municipalidades si cuentan con una política o lineamientos para direccionar el manejo del talento humano de la institución en temas como rotación de personal, disfrute de vacaciones, declaraciones de conflicto de interés, evaluación del desempeño con elementos de ética y probidad, así como el cumplimiento de las regulaciones laborales: horarios, permisos, tiempos de descanso, cuidado de los activos asignados.
- 2.28. En ese sentido, las municipalidades de Cartago, Osa, Pérez Zeledón y Pococí no poseen lineamientos o alguna política para dirigir al personal en dichos temas, mientras que los ayuntamientos de Atenas, Buenos Aires, Quepos y Santa Bárbara solo en uno de los temas. Por su parte, únicamente la Municipalidad de Alajuela tiene lineamientos para direccionar el talento humano en todas las temáticas abordadas.

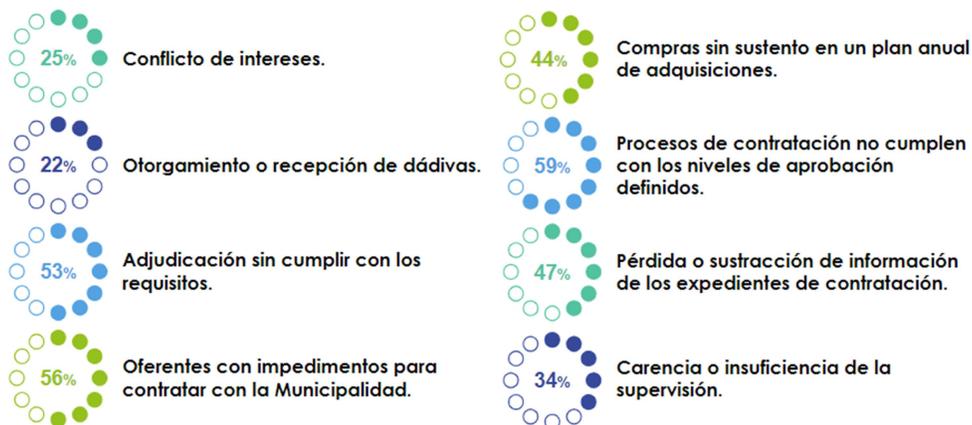
Adquisición de bienes y servicios

- 2.29. Los procesos de contratación administrativa se encuentran entre los más vulnerables a los riesgos de corrupción, por lo que se considera trascendental que el sector público identifique aquellos riesgos de mayor preponderancia e implemente mecanismos de control para administrarlos. Al respecto, se determinó que 12 municipalidades¹⁴ no han establecido ningún tipo de control para administrar los riesgos asociados con el proceso de adquisición de bienes y servicios. Por su parte, las restantes entidades han establecido controles en al menos uno de los riesgos que se muestran en la imagen n.º 10 siguiente. Cabe señalar que los ayuntamientos que cuentan con

¹⁴ Municipalidades de Aserrí, Buenos Aires, Cartago, Desamparados, Escazú, Esparza, Golfito, Los Chiles, Quepos, San Isidro, Santa Bárbara y Turrialba.

controles para administrar todos los riesgos consultados son: Alajuelita, San Carlos, San Ramón y Santa Ana.

Imagen n.º 10: Porcentaje de municipalidades que han establecido controles para administrar riesgos asociados con el proceso de adquisición de bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.30. Es necesario instar a los jefes municipales a fijar los procedimientos para garantizar un análisis de riesgos de corrupción que lleve a diseñar los controles preventivos en esta materia, con el fin de evitar actos contrarios a la probidad o la imparcialidad, los cuales podrían inclusive ser constitutivos de delitos contra los deberes de la función pública, tal como lo señala la Comisión Nacional de Ética y Valores¹⁵.
- 2.31. Ahora bien, una de las formas de garantizar la transparencia en la contratación administrativa es el uso de la plataforma digital SICOP¹⁶, sistema en el cual se desarrolla cada proceso desde la solicitud hasta la orden de compra y que permite mantener unificadas a todas las instituciones del Gobierno así como acceder a todos los proveedores inscritos.
- 2.32. Así las cosas, el 94% de las municipalidades (30 de 32) realiza los procedimientos de adquisición de bienes y servicios mediante el SICOP, mientras que los gobiernos locales de Jiménez y Siquirres lo utilizan de forma parcial. Ahora bien, el 75% de las instituciones (24 de 32) han establecido mecanismos de control para asegurar que el acceso y registro en el SICOP sea exclusivo de los funcionarios (as) autorizados, lo cual quiere decir que el 25% restante (8 de 32) aún tiene pendiente esta tarea para garantizar la integridad y confiabilidad de los datos registrados.
- 2.33. Prevenir la corrupción en los procesos de contratación es una responsabilidad compartida entre las administraciones públicas y los actores privados participantes (oferentes). Por ello se consultó si las municipalidades han establecido controles para incluir cláusulas sobre prevención de fraude y corrupción en los contratos con proveedores, además si se tiene por práctica informar a los oferentes acerca de conductas que riñen con el deber de probidad, la ética y los riesgos de corrupción, así como solicitar declaraciones de conflictos de interés tanto a los servidores públicos (as) como oferentes. En la imagen n.º 11 se observan los resultados obtenidos.

¹⁵ Guía para la Integración y Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sistema Específico de Valoración de Riesgos.

¹⁶ Sistema Integrado de Compras Públicas.

Imagen n.º 11: Porcentaje de municipalidades que disponen de mecanismos para prevenir la corrupción en los procesos de contratación administrativa



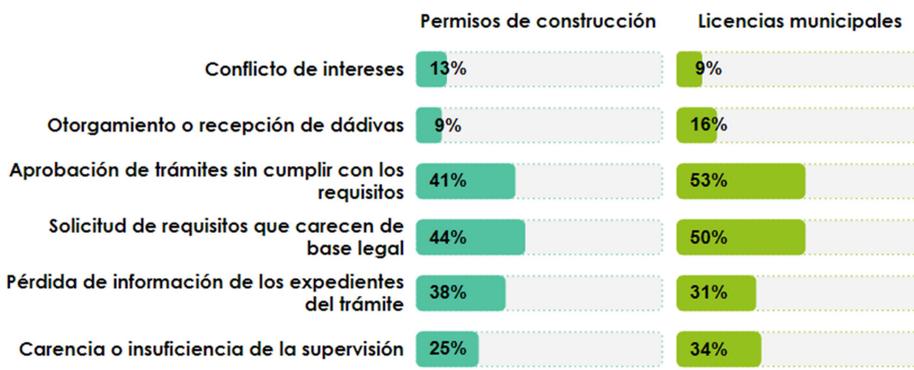
Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.34. Para garantizar la integridad y eficiencia en un proceso de adquisición de bienes y servicios las municipalidades necesitan empezar “en casa”, fijando controles mínimos como lo es la solicitud a los funcionarios (as) a cargo de las contrataciones de una declaración sobre impedimentos para ejecutar tales procesos, control que solo lo posee la Municipalidad de Buenos Aires.

Otorgamiento de permisos de construcción y de licencias municipales

- 2.35. Los gobiernos locales tienen a su cargo el trámite de solicitud de permisos ante obras constructivas que se desarrollen en el cantón, así como el trámite de autorización para personas físicas o jurídicas que deseen ejercer cualquier actividad económica en el territorio de su jurisdicción.
- 2.36. Al igual que en las actividades anteriores, estos trámites son sensibles a diversos riesgos que se detallan en la imagen n.º 12 siguiente, allí se expone si las municipalidades han establecido mecanismos de control para su prevención.

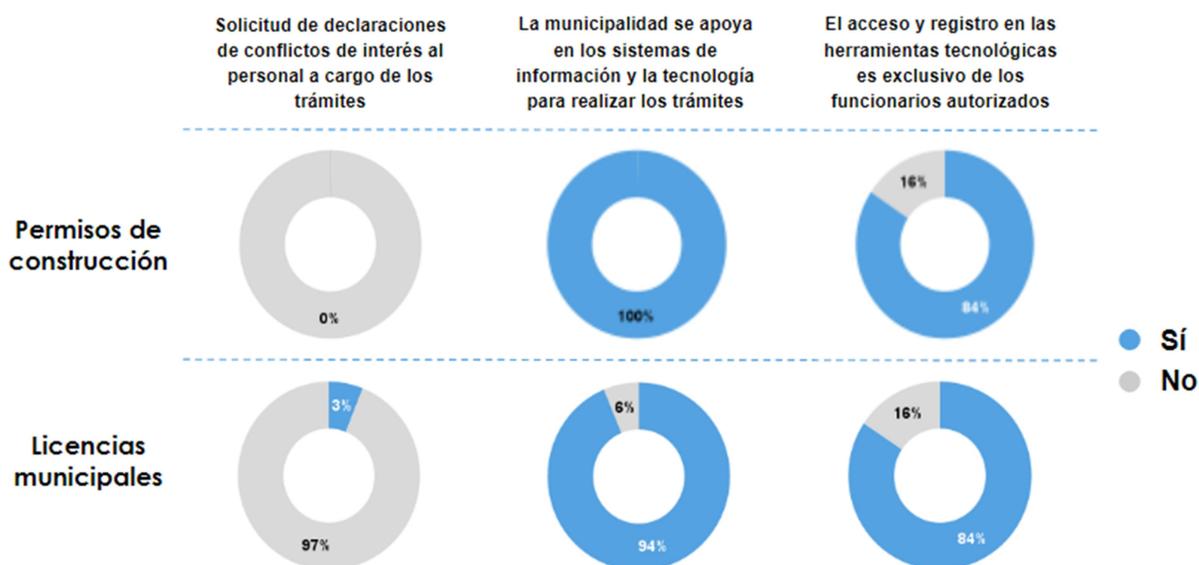
Imagen n.º 12: Porcentaje de municipalidades que han establecido controles para administrar riesgos asociados con los trámites de permisos constructivos y licencias municipales



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.37. En cuanto al otorgamiento de permisos de construcción, el 50% de las instituciones no han establecido mecanismos de control para administrar riesgos asociados con dicho trámite. Mientras que el 38% aún tiene pendiente implementar controles para administrar estos riesgos en el trámite de licencias municipales. Por su parte, las municipalidades de Esparza, Moravia, San Carlos, Santa Ana y Siquirres cuentan con mecanismos para el control de la mayor parte de los riesgos asociados (cinco o seis de los consultados).
- 2.38. Ahora bien, en la imagen n.º 13 se resume la cantidad de municipalidades que cuentan con acciones a favor de la prevención de la corrupción en el otorgamiento de permisos de construcción y licencias municipales.

Imagen n.º 13: Porcentaje de municipalidades que cuentan con elementos a favor de la prevención de la corrupción en el otorgamiento de permisos de construcción y licencias municipales



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.39. De la información anterior se desprenden dos conclusiones importantes. La primera se relaciona con que las instituciones enfoquen sus esfuerzos para que la imparcialidad impere en el análisis de los requisitos necesarios para obtener el permiso o licencia, así como que la decisión respectiva esté fundamentada en la legalidad, y una de las formas es contar con declaraciones sobre la imparcialidad del personal a cargo de dichos procesos (conflictos de interés).
- 2.40. La segunda es que el uso de la tecnología permite una mayor efectividad en la gestión de dichos trámites, contar con una trazabilidad de las revisiones para la toma de decisiones, aunado a una mayor transparencia de la información considerada en los trámites, por ello resulta positivo que la mayoría de las instituciones se apoyen en la tecnología para realizar los trámites, como se muestra en la imagen n.º 13 anterior.

- 2.41. A manera de ejemplo se tiene que para los trámites constructivos, el 97% de las municipalidades utiliza la plataforma web APC¹⁷, el 91% hace uso de las herramientas Office y un 84% mantiene los expedientes de forma digital. En cuanto al otorgamiento de licencias municipales, un 75% utiliza las herramientas Office, el 63% utiliza sistemas informáticos propios y el 56% hace uso de aplicaciones web para dicho trámite. Finalmente, en menor medida los ayuntamientos utilizan sistemas de información geográfica o bien dispositivos GPS para otorgar permisos o licencias.

CONTROL CIUDADANO Y TRANSPARENCIA COMO ALIADOS EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Mecanismos de participación y control ciudadanos

- 2.42. La promoción de la participación y el control ciudadano es un eje medular dentro de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030, por lo que se busca potenciar el rol de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- 2.43. En concordancia con lo anterior, uno de los resultados a los que se arribó es que el 75% de las municipalidades en estudio (24 de 32) cuentan con mecanismos para la participación y el control ciudadano para la prevención de la corrupción. Por ejemplo, todas ellas disponen de acceso a las sesiones del Concejo Municipal (de forma física o virtual) y otros mecanismos que se detallan en la siguiente imagen n.º 14.

Imagen n.º 14: Cantidad de municipalidades que han implementado mecanismos para la participación y el control ciudadano



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.44. No obstante, la tenencia de los citados elementos es importante complementarlos con el hecho de que las instituciones evalúen constantemente el “para qué” se diseñan e implementan estos. En este sentido los resultados revelan que solamente tres municipalidades (Alajuela, Alajuelita y Moravia) han efectuado evaluaciones para conocer la efectividad de los mecanismos para la participación y el control ciudadano en al menos uno de los siguientes enfoques: impacto en el incremento de la transparencia, incidencia en la reducción de las conductas típicas de la corrupción y conocimiento de los mecanismos por parte de los actores sociales.
- 2.45. Ahora bien, los tres ayuntamientos citados así como Heredia y Siquirres, han aplicado encuestas de opinión a ciudadanos (as) u organizaciones comunales para conocer la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, solamente la Municipalidad de Alajuelita ha considerado otros actores sociales como empresas privadas grandes (industria, turismo, servicios, agro, etc.), negocios locales (pymes), o bien, organizaciones sociales, religiosas, sin fines de lucro, entre otras.

¹⁷ Administrador de Proyectos de Construcción. Es una plataforma digital creada por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica mediante la cual se puede solicitar el trámite digital de permisos de construcción para todo tipo de proyectos ante la municipalidad.

2.46. Es medular para las administraciones municipales fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadanos e incorporar a los distintos actores que conforman la sociedad civil, pues una democracia sana requiere que sus ciudadanos participen activamente en la lucha contra la corrupción y ejerzan un control sobre las acciones del gobierno, ya que son ellos sobre quienes recaen los costos de las pérdidas e ineficiencias generadas por la corrupción¹⁸. En este sentido, 19 municipalidades (59%) han asignado la labor a un departamento o área administrativa de establecer contacto permanente con los actores sociales, es decir, un 41% (13 de 32) aún tienen pendiente esta tarea, lo cual limita que la ciudadanía posea información sobre las acciones del gobierno, así como la capacidad para reconocer y reaccionar ante actos de corrupción o fraude. Lo anterior se detalla en la siguiente imagen n.º 15.

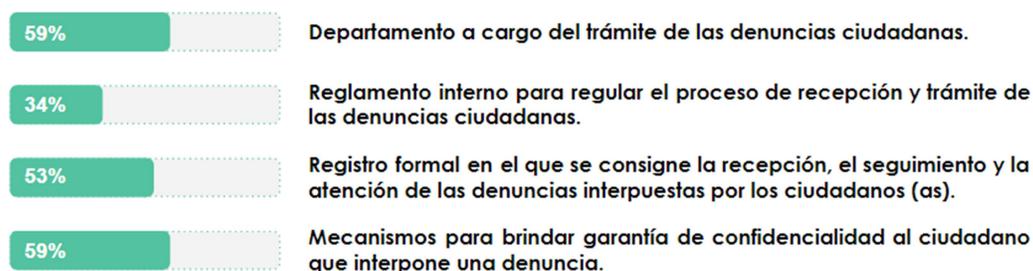
Imagen n.º 15: Municipalidades que han asignado la labor a un departamento o área administrativa de establecer contacto permanente con los actores sociales



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

2.47. En este orden de ideas, uno de los mecanismos clave es la denuncia ciudadana, práctica que permite a la ciudadanía expresar su rol fiscalizador sobre el Estado mediante canales establecidos en el marco normativo¹⁹. En la siguiente imagen n.º 16 se exponen elementos esenciales con los que cuentan las municipalidades para la gestión de las denuncias ciudadanas sobre los presuntos actos de corrupción o faltas al deber de probidad y a la transparencia en el ejercicio de la función pública.

Imagen n.º 16: Cantidad de municipalidades que cuentan con elementos esenciales en la gestión de las denuncias ciudadanas



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

2.48. Llama la atención que 13 municipalidades no hayan asignado a un departamento o área administrativa gestionar las denuncias de esta naturaleza y apenas 11 tienen el reglamento

¹⁸ <https://olacefs.com/manual-de-buenas-practicas-de-lucha-contra-la-corrupcion-espanol/> (página 36).

¹⁹ <https://olacefs.com/manual-de-buenas-practicas-de-lucha-contra-la-corrupcion-espanol/> (página 69).

interno para dicho trámite. Al carecer de mecanismos básicos como los citados, se está en riesgo de no contar con información sensible de fuentes externas a la institución cuyo valor podría permitir detectar y sancionar eventos presuntamente corruptos, e incluso constituirse en un mecanismo persuasivo que evite la comisión de actos de esta naturaleza, ya que personas involucradas tendrían una limitante que los frena a actuar de forma contraria a la probidad.

- 2.49. Todos los gobiernos locales han establecido canales para la recepción de denuncias sobre presuntos actos de corrupción o faltas al deber de probidad y a la transparencia en el ejercicio de la función pública. El medio más común es la recepción física de la denuncia en la Unidad de Auditoría Interna (97%), seguido de la recepción a través de correo electrónico oficial (78%), después está la recepción física en alguna unidad administrativa (75%), además se puede optar por la redacción en conjunto entre el ciudadano y un funcionario de la municipalidad (22%) y finalmente la recepción vía sistema electrónico de la municipalidad creado para tal efecto (19%).
- 2.50. Las municipalidades de Cartago, Desamparados, Escazú, Esparza, Heredia, La Unión, Sarchí, Siquirres y Turrialba cuentan con al menos cuatro de los canales citados, lo cual brinda mayores posibilidades al ciudadano (a) de presentar un trámite de esta naturaleza y facilita su recepción.
- 2.51. En lo que respecta a la garantía de confidencialidad para el ciudadano (a) que interpone una denuncia sobre los presuntos actos de corrupción o faltas al deber de probidad y a la transparencia en el ejercicio de la función pública, el 59% de ellas han implementado estrategias para el resguardo del denunciante, lo cual es un derecho de conformidad con el artículo 10 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública n.º 32333.
- 2.52. En las restantes 13 instituciones aún está pendiente la implementación de actividades como las siguientes:
 - Establecer mecanismos de denuncia confidencial.
 - Realizar la divulgación entre los ciudadanos de los mecanismos de denuncia confidencial.
 - Incorporar en la normativa interna elementos para la protección contra las represalias a las personas denunciantes.
 - Crear una guía o protocolo para la atención y protección de denunciantes de actos de corrupción.
 - Los funcionarios municipales conocen los procesos para activar los mecanismos y la garantía de confidencialidad.
 - Resguarda los expedientes de las denuncias (físicos o digitales), los registros de seguimiento y las comunicaciones con los denunciantes.

Transparencia y acceso a la información

- 2.53. Las instituciones públicas necesitan garantizar el libre acceso a la información de su gestión a la ciudadanía y para ello es importante apoyarse en la tecnología y los sistemas de información, con el fin de lograr un mayor alcance, transparencia y confiabilidad de los datos que se generan.
- 2.54. En ese sentido, las 32 municipalidades evaluadas poseen un sitio web oficial donde está disponible la información pública de la gestión municipal. Además, un 78% (25 de 32) cuentan con perfiles activos en redes sociales, un 50% (16 de 32) tienen por práctica los anuncios en medios de comunicación y para un 44% (14 de 32) es usual disponer la información en pizarras o boletines informativos en el edificio municipal.
- 2.55. A continuación, en la imagen n.º 17 se muestra un detalle del tipo de información dispuesta en el sitio web de los gobiernos locales y el estado de actualización. Valga señalar que las

municipalidades de Alajuelita, Heredia y Los Chiles cuentan con toda la información actualizada al mes de diciembre de 2021.

Imagen n.º 17: Cantidad de municipalidades que cuentan con la información en sus sitios web actualizada a diciembre 2021



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de la herramienta remitida por los auditores internos (as) a la CGR.

- 2.56. Llama la atención que si bien hay municipalidades que tienen pendiente actualizar cierto tipo de datos, en otros casos ni siquiera está disponible. Por ejemplo, el 41% (13 de 32) no dispone en su página web datos acerca de los ingresos y gastos, ni han incorporado el acceso a los informes de auditoría. A su vez, un 25% (8 de 32) carecen de los datos sobre contratación administrativa disponible para acceder por parte de la ciudadanía y un 38% (12 de 32) tienen pendiente incorporar datos sobre las inversiones en el cantón y los proyectos comunales
- 2.57. Así las cosas, se limita que los diversos actores sociales tengan a su disposición datos relevantes de la gestión institucional, lo cual les permitiría estar informados y pedir cuentas a los jefes, a la vez que para las municipalidades serían un límite de actuación en contra del deber de probidad, si los datos del quehacer municipal siempre está bajo el escrutinio de la población lo que resulta de utilidad para combatir la corrupción y promover la transparencia y la supervisión ciudadana.
- 2.58. En complemento de lo anterior, solo el 25% de las municipalidades (8 de 32) han ejecutado campañas de divulgación para sensibilizar a los actores sociales sobre la importancia de la transparencia y rendición de cuentas, al menos 1 vez al año.
- 2.59. Finalmente, pocos ayuntamientos tienen una opción en su sitio web para que los ciudadanos (as) conozcan en tiempo real, el estado actual de algunos trámites y consultas constantes, tal y como se observa en la imagen n.º 18 siguiente.

Imagen n.º 18: Cantidad de municipalidades que cuentan con una consulta en tiempo real en el sitio web



2.60. En este tema, las municipalidades de Escazú, Heredia, Liberia, Moravia y Siquirres disponen de dichas consultas a través del sitio web para todos los casos. Por su parte, los gobiernos locales de Alajuelita, Cartago, Quepos, Los Chiles, Santa Bárbara, Sarapiquí, Sarchí, Tarrazú y Turrialba tienen pendiente la tarea, aspecto que les permitiría actuar de forma más transparente con los ciudadanos (as), aminorar las cargas de trabajo al evitar consultas reiterativas por parte de los munícipes y ser más eficientes en el cumplimiento de los plazos.

SANAS PRÁCTICAS Y APRENDIZAJES

2.61. Producto de las sesiones con los auditores internos, así como las consultas realizadas a través de formularios, se identifican tres buenas prácticas implementadas en las municipalidades²⁰ que coadyuvan en la prevención de corrupción y que pueden ser emuladas por otras instituciones que no las han desarrollado, tal y como se observa en la siguiente imagen n.º 19.

Imagen n.º 19: Sanas prácticas identificadas para prevenir la corrupción



Fuente: Elaboración CGR.

2.62. La primera tiene que ver con facilitar el conocimiento necesario a los servidores municipales acerca de la temática y normativa asociada, por ejemplo a través de afiches sobre delitos de corrupción, lo cual permite sensibilizar a los funcionarios y la ciudadanía. Este elemento se relaciona con el primer eje desarrollado en el apartado Resultados acerca del fortalecimiento del

²⁰ Municipalidades de Santa Ana, Desamparados y Alajuela.

ambiente de control, dada la importancia que reviste la capacitación constante de los servidores municipales en cuanto a valores, conductas éticas, normativa relacionada, entre otros.

- 2.63. En segundo lugar, en cuanto al tercer eje desarrollado sobre la transparencia y mecanismos de control disponibles a los y las ciudadanos (as), el disponer de espacios y canales varios para que puedan presentar las denuncias de eventos que potencialmente afecten de forma negativa la gestión municipal.
- 2.64. Asimismo, el aprovechamiento de la tecnología materializada en un sitio web que contenga la información pública completa y actualizada de libre acceso para la ciudadanía, lo cual favorece la transparencia acerca de las actividades municipales y la administración de los recursos involucrados.

3. Conclusiones

- 3.1. Producto de la evaluación realizada en 32 municipalidades del país, es posible concluir que en la mayoría de las instituciones existen elementos positivos para la prevención de la corrupción, a través de un ambiente favorable para construir desde la ética, la integridad y la sana gestión. Aún y cuando se han desarrollado los esfuerzos para contar con un código de ética y valores institucionales, está pendiente la tarea de diseñar acciones para fomentarlos y divulgarlos permanentemente, además instruir al personal en la normativa existente acerca de los deberes en la función pública, conductas fraudulentas, normas disciplinarias y sanciones.
- 3.2. Asimismo, los gobiernos locales necesitan enfocarse en la identificación de las actividades o procesos más susceptibles a la corrupción, con el fin de analizar los riesgos prioritarios y establecer mecanismos de control para su contención. Al fortalecer esta labor las ventajas crecen ya que se limita la posibilidad de que sucedan eventos asociados con conflictos de interés o el ofrecimiento/recepción de un soborno ligados al manejo del personal en las instituciones, los procesos de contratación administrativa y el trámite de permisos de construcción y licencias municipales, dada la poca implementación de controles ante dichos riesgos.
- 3.3. Finalmente, es necesario que se fortalezcan los mecanismos de participación y control ciudadanos, es especial la denuncia ciudadana, así como la actualización constante de los datos públicos de la gestión municipal, con el fin de incrementar la transparencia institucional, la rendición de cuentas y el sacar provecho del poder ciudadano de los distintos actores sociales como agentes de fiscalización en la prevención de la corrupción.
- 3.4. Es por lo anterior que el Órgano Contralor insta a los ayuntamientos que presentan un débil desempeño en la implementación de acciones orientadas a la prevención de la corrupción, a ejecutar las gestiones necesarias para incidir ante las amenazas de esta problemática que desencadenan en un impacto negativo en la sociedad y sobre las finanzas públicas.

4. Desafíos identificados

- 4.1. Uno de los llamados más importantes para el sector municipal es asumir la responsabilidad del manejo eficiente de los recursos públicos que administran. Es de común acuerdo que enfocarse

en la prevención de actos de corrupción es a todas luces más beneficioso para las instituciones y los administrados, ya que implica ahorros importantes en el dinero público y el recurso humano que podría utilizarse en inversión para el cantón y la prestación de los servicios de forma óptima, además se evita incurrir en gastos asociados a investigaciones y tiempo invertido para determinar las responsabilidades ante la presencia de presuntos actos de esta naturaleza.

- 4.2. Asimismo, el enfoque preventivo e integral posibilita la no exposición de las municipalidades a conflictos de índole ético, mayor efectividad en el uso de los recursos, confianza de la población en la legitimidad de las decisiones y la imagen públicas, desarrollo económico y social de los cantones, además del fortalecimiento del clima organizacional a lo interno de las instituciones.
- 4.3. En este sentido, la Contraloría General identificó tres principales desafíos (ver imagen n.º 20) por asumir de parte de las municipalidades en aras de fortalecer la prevención de la corrupción, los cuales se conjugan con los ejes de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030.

Imagen n.º 20: Desafíos identificados



Fuente: Elaboración CGR.

- 4.4. En primer lugar es preciso que los niveles jerárquicos superiores lideren el desarrollo de las acciones a favor de un ambiente de control que propicie la integridad y la prevención de actuaciones al margen de la ética. Este compromiso superior se traduce en definir las estrategias necesarias para que las municipalidades cuenten con una base legal sólida en materia de probidad, transparencia y anticorrupción, así como incentivar la capacitación constante de los servidores municipales. De esta forma, se lograría contar con los fundamentos a nivel institucional sobre los que se construye el día a día de la gestión pública, además de motivar las actuaciones de los funcionarios (as) apegados a la probidad, los valores definidos y las normas legales. Este desafío también conlleva el cumplimiento por parte de la Administración de las recomendaciones incorporadas en los informes emitidos por las UAI.
- 4.5. Como segundo punto se identificó la necesidad de contar con un análisis sistemático de los riesgos de corrupción en las diferentes actividades municipales, de manera que sirva de base para diseñar los controles necesarios para evitar o mitigar las consecuencias que podrían tener los actos contrarios a la integridad y salvaguardar los recursos públicos. La gestión de riesgos implica la identificación preventiva y el control de diversos tipos de riesgos de forma autónoma, así como la detección de las causas de los riesgos, para complementarse con el monitoreo constante para efectuar los ajustes necesarios propios de la dinámica municipal. Así, se estarían conjugando en la medida de lo posible, los esfuerzos necesarios para evitar actos contrarios a la probidad y ética, los cuales incluso podrían constituirse en delitos contra los deberes de la función pública.

- 4.6. Por último, son amplias las ventajas de involucrar a la diversidad de actores de la sociedad civil para mejorar los resultados generales de la gestión municipal, no solo el ciudadano (a) común, sino también las empresas privadas, organizaciones sociales, medios de comunicación y negocios locales forman parte del ejercicio del control ciudadano como un agente fiscalizador más. Lo anterior necesita complementarse con la publicación oficiosa de la información pública actualizada, una mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la denuncia ciudadana. Este último mecanismo requiere fortalecerse en aras de posibilitar variados canales de denuncia, la reglamentación interna que conduce el actuar municipal en la atención de estas, así como un procedimiento para la recepción, trámite y resolución oportuna de los hechos denunciados.

Licda. Vivan Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Lic. Francisco Hernández Herrera
Asistente Técnico

Licda. Lucía Zúñiga Pérez
Coordinadora

5. Referencias bibliográficas

Comisión Nacional de Ética y Valores (2019). Guía para la inserción de la ética en los procesos del sistema de recursos humanos. <https://cnrvcr.files.wordpress.com/2020/07/guc3ada-para-insercic3b3n-c3a9tica-en-rrhh.pdf>

Comisión Nacional de Ética y Valores (2020). Guía para la integración y gestión de riesgos de corrupción en el Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI). <https://cnrvcr.files.wordpress.com/2020/07/guc3ada-integracic3b3n-riesgos-corrupcic3b3n-al-sevri.pdf>

Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (2021). Manual de buenas prácticas de lucha contra la corrupción. <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/05/Manual-de-Buenas-Practicas-de-Lucha-contra-la-Corrupcion-espanol.pdf>

INTOSAI (2016). GUID 5270. Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción. <https://docplayer.es/182545295-Directriz-para-la-auditoria-de-prevencion-de-la-corrupcion.html>

Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

Pomerada, F. (7 diciembre, 2021). Casos Cochinilla, Azteca y Diamante ponen en jaque al poder político y económico. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/casos-cochinilla-azteca-y-diamante-ponen-en-jaque-al-poder-politico-y-economico/>

Procuraduría de la Ética Pública, & Programa Estado de la Nación (2021). Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030. San José, Costa Rica. <https://drive.google.com/file/d/1q4ZoSuoZ4mxHcgApyHYTyE-PWCWhOdTP/view>

Procuraduría de la Ética Pública (2022). Guía básica para ejercer con probidad la función pública. https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2022/01/Guia_basica_para_ejercer_con_probidad_la_funcion_publica_PEP_v2.pdf

Transparencia Internacional (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2021. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_ES-web-2.pdf

Anexo n.º 1: Entidades fiscalizadas

Entidad	Entidad
Municipalidad de Acosta	Municipalidad de Moravia
Municipalidad de Alajuela	Municipalidad de Osa
Municipalidad de Alajuelita	Municipalidad de Pérez Zeledón
Municipalidad de Aserri	Municipalidad de Pococí
Municipalidad de Atenas	Municipalidad de Quepos
Municipalidad de Buenos Aires	Municipalidad de San Carlos
Municipalidad de Cartago	Municipalidad de San Isidro
Municipalidad de Desamparados	Municipalidad de San José
Municipalidad de Escazú	Municipalidad de San Ramón
Municipalidad de Esparza	Municipalidad de Santa Ana
Municipalidad de Golfito	Municipalidad de Santa Bárbara
Municipalidad de Heredia	Municipalidad de Sarapiquí
Municipalidad de Jiménez	Municipalidad de Sarchí
Municipalidad de La Unión	Municipalidad de Siquirres
Municipalidad de Liberia	Municipalidad de Tarrazú
Municipalidad de Los Chiles	Municipalidad de Turrialba

Anexo n.º 2: Detalle de la normativa base para el seguimiento de la gestión pública

Número del marco	Nombre del marco de referencia	Número del artículo	Asunto normado
-	Constitución Política	Artículos 11, 27 y 30.	Evaluación de resultados y rendición de cuentas. Derecho de petición. Libre acceso a la información.
Ley n.º 8292	Ley General de Control Interno.	Artículos 6, 8 y 13-17.	Confidencialidad del denunciante. Objetivos del sistema de control interno y sus componentes.
Ley n.º 7794	Código Municipal.	Artículos 4 h), 5, 13 a), 17 g), 37 bis, 57 y 156.	Fomentar la participación del pueblo en las decisiones del gobierno local. Rendir cuentas a los vecinos del cantón. Uso de medios tecnológicos para sesiones municipales virtuales. Funciones de los concejos de distrito. Deberes de los servidores municipales.
Ley n.º 8422	Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.	Artículos 3, 4, 8.	Deber de probidad. Protección de los derechos del denunciante.
Decreto Ejecutivo n.º 32333	Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.	Artículos 1 (1), 3, 4, 5, 8, 9 y 11.	Acción de prevenir la corrupción. Participación ciudadana. Deber de fomento. Acceso a la información. Derecho y deber de denunciar.
Ley n.º 7494	Ley de Contratación Administrativa.	Artículos 40 y 40 bis.	Uso del Sistema digital unificado de compras públicas y transparencia.
Ley n.º 8801	Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.	Artículos 14-16.	Brindar acceso a la información pública. Participación ciudadana.
Ley n.º 9097	Ley de Regulación del Derecho de Petición.	Artículos 1 y 3.	Derecho de petición.
Decreto Ejecutivo n.º 40200-MP-MEIC-MC	Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Artículos 1, 11, 17 y 18.	Derecho humano de acceso a la información pública. Facilidades electrónicas. Publicación oficiosa de información pública.
N-2-2009-CO-DFOE	Normas de control interno para el Sector Público.	Capítulos 2-6.	Normas sobre los componentes del sistema de control interno.