

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo

Informe

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

1.2 Objetivo del Estudio

1.3 Naturaleza y Alcance del Estudio

1.4 Responsabilidad de la Administración y de la Auditoría Interna

1.5 Regulaciones de la Ley General de Control Interno

1.6 Criterios de Evaluación

2. RESULTADOS

2.1 Ausencia de estudios técnicos que garanticen el debido proceso en el establecimiento de las multas definidas en el artículo 14 del Reglamento de Control Constructivo del Cantón de Heredia.

2.2 Sobre la no aplicación y el no cobro de la multa denominada “Ejecución sin licencia municipal”.

2.3 El sistema de control fiscal y urbano (CFU), no permite generar reportes que identifiquen oportunamente el registro y la gestión de seguimiento de las obras contempladas en el inciso a) del artículo 14 y demás incisos del Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia

2.4 Sobre inconsistencias en el cargo y la eliminación de las multas establecidos en el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo del Cantón de Heredia.

3 CONCLUSIÓN

4 RECOMENDACIONES

Resumen Ejecutivo

El presente estudio de control interno refleja una serie de inconsistencias que se determinaron respecto a la definición y aplicación (cargo, descargo y seguimiento) de las multas establecidas en el artículo 14 “Multas” del Reglamento sobre el Control Constructivo y Urbano del Cantón de Heredia, a fin de que la Administración establezca las acciones correctivas necesarias para subsanar las situaciones encontradas; a saber:

- 1.1 Ausencia de estudios técnicos que garanticen el debido proceso en el establecimiento de las multas definidas en el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo del Cantón de Heredia.
- 1.2 Desde que se emitió el Reglamento sobre el Control Constructivo en el Cantón de Heredia, febrero de 2018, no se aplica en el Sistema Automatizado Municipal (SIAM), la multa denominada “Ejecución sin licencia municipal” (clandestinas), por consecuencia y desde entonces, no se han cargado los cobros respectivos en la facturación de los servicios tributarios.
- 1.3 El sistema de control fiscal y urbano (CFU), no permite generar reportes que identifiquen oportunamente el registro y la gestión de seguimiento de las obras contempladas en el inciso a) del artículo 14 del Reglamento de control constructivo del Cantón de Heredia. (Ejecución sin licencia municipal) y por ende, en los demás incisos del artículo.
- 1.4 Inconsistencias en el cargo y la eliminación de las multas establecidas en el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo del Cantón de Heredia (Ejemplos: solicitudes de eliminación sin justificantes o actas de inspección; no se están cargando trimestralmente las multas en el sistema de facturación de tributos tal y como lo establece el artículo 14 del Reglamento de cita, etc).

**INFORME DE CONTROL INTERNO REFERENTE A LA GESTIÓN INSTITUCIONAL
EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 14 “MULTAS” DEL REGLAMENTO SOBRE EL CONTROL CONSTRUCTIVO
DEL CANTÓN DE HEREDIA**

1. INTRODUCCION

1.1 Origen del Estudio

Este estudio se realiza por cuanto se identificaron una serie de debilidades respecto a la gestión institucional en relación al artículo 14 del Reglamento sobre el Control Constructivo en el Cantón de Heredia. La evaluación la realiza la Licda. Jamary Zúñiga Cerrillo, con la dirección, supervisión y revisión final de la Auditora Interna, Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza.

1.2 Objetivo General del estudio

Verificar la gestión realizada por la Municipalidad de Heredia, respecto al artículo 14 del Reglamento sobre el Control Constructivo en el Cantón de Heredia, publicado en la Gaceta Nro. 26 de 12 de febrero de 2018.

1.3 Naturaleza y Alcance del Estudio

El alcance del estudio abarcó el análisis de una muestra de notificaciones por concepto del inciso a) “Ejecución sin licencias” y del inciso o) “Carencia de aceras”, del artículo 14 “Multas” del Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia, entrevistas, revisión de las bases de datos, entre otros, durante el periodo 2018 -2019.

1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría para llegar a los resultados obtenidos en el presente informe **es responsabilidad de la Administración Activa de la Municipalidad de Heredia.**

El estudio se ejecutó de conformidad con las “Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público”, dictadas por la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-119-2009)” y las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público NGASP (R-DC-064-2014)”.

1.5. Regulaciones de la Ley General de Control Interno (Art. 10, 12, 37, 38 y 39)

1.6. Criterios de evaluación

La normativa utilizada en la realización del estudio fue la siguiente:

- Ley de Control Interno, Ley 8292, publicada en la Gaceta Nro. 169 del 04 de setiembre de 2002.
- Código Municipal.
- Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia, publicado en la Gaceta Nro. 26 del 12 de febrero de 2018.
- Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Resolución Nº R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009.

2. RESULTADOS

De conformidad con la evaluación realizada se determinaron los siguientes resultados sujetos a reporte, a saber:

2.1 Ausencia de estudios técnicos que garanticen el debido proceso en el establecimiento de las multas definidas en el artículo 14 del Reglamento de Control Constructivo del Cantón de Heredia

En la investigación realizada por esta Auditoría Interna, se determinó que los porcentajes para las veinte diferentes multas establecidas en el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo del Cantón de Heredia, no se encuentran fundamentados en estudios o criterios técnicos evidenciados, con el consecuente riesgo institucional de no poder sustentar oficial y formalmente ante terceros, la razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y el debido proceso del establecimientos de los cálculos y porcentajes oficializados y puestos al cobro en el Reglamento supra citado.

Lo anterior contraviene en específico el artículo 16.1 de la Ley de Administración Pública que indica: *“ En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica y conveniencia...”*.

Por otro lado, la Sala Constitucional se ha pronunciado reiterativamente sobre el deber de ejercer el debido proceso y de fundamentar el motivo y la motivación de los actos administrativos en la función pública. A manera de ejemplo, se expone uno de los votos reiterados de la Sala Constitucional No. 18472-06 de las 10:53 hrs. de 22 de diciembre de 2006, y que a la letra indica:

“III.- SOBRE LA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO. La declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la Administración pública al dictado o emanación del acto administrativo es una exigencia del debido proceso y del derecho de defensa. Al consistir en una enunciación de los hechos y del fundamento jurídico que la administración pública tuvo en cuenta para emitir su decisión o voluntad, constituye un medio de prueba de la intencionalidad de ésta. Precisamente, por lo anterior es que la debida motivación del acto forma parte del debido proceso, puesto que “la notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde”, forma parte de esas garantías fundamentales. El principio general es la obligación de motivar todos los actos administrativos, dado que, dimana de la observación y aplicación de principio de legalidad por parte de los entes y órganos públicos. Desde la perspectiva del administrado, la motivación supone una mayor protección de sus derechos, puesto que, del cumplimiento efectivo de la obligación de motivar por parte de la respectiva administración depende que conozca los antecedentes y razones que justificaron el acto administrativo para efectos de su impugnación.”

2.2 Sobre la no aplicación en el Sistema Automatizado Municipal (SIAM) y el no cobro en el sistema de facturación de tributos municipales de la multa denominada “Ejecución sin licencia municipal”.

En una muestra aleatoria durante el periodo 2018, se determinó que las notificaciones a los contribuyentes por las infracciones constructivas señaladas en el inciso a) “Ejecución sin licencia municipal”, del artículo 14 “Multas” del Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia y desde esa fecha, (febrero 2018), no están siendo cargadas al sistema automatizado municipal (SIAM) y por ende tampoco en el sistema de facturación de tributos municipales, con el

consecuente y probable perjuicio para una de las fuentes de ingresos de esta Institución, así como un probable perjuicio urbano para el cantón de Heredia, al no aplicar las sanciones económicas correspondientes a aquellos ciudadanos que no se ajustan a los lineamientos municipales sobre el tema constructivo. Ejemplo de ello son las siguientes multas no registradas ni puestas al cobro:

Cuadro No. 1					
Multas por ejecución sin licencia municipal de construcción (art. 14 inciso a R C C)					
que no fueron cargadas en el SIAM del 2018 a la fecha					
Expediente de actas de notificación de obra constructiva (NCO) por ejecución sin licencia municipal				Pruebas SIAM	
No.	Acta de notificación	Fecha	Trabajos	Multa por ejecución sin licencia	Estado del Trámite del permiso construcción
1	Acta NCO-OOS-002713-2018	08-03-2018	Ampliación en segundo nivel sin licencia de construcción	No	No Tramitado
2	CFU-NCO-OOS-002711-2018	08/03/2018	Ampliación en segundo nivel sin licencia de construcción	No	No Tramitado
3	CFU-NCO-OOS-002717-2018	08/03/2018	Ampliación en segundo nivel sin licencia de construcción	No	No Tramitado
4	CFU-NCO-OOS-002908-2018	10/04/2018	Ampliación en segundo nivel sin licencia de construcción	No	No Tramitado
5	CFU-NCO-OOS-002914-2018	10/04/2018	No indica	No	No Tramitado
6	CFU-NCO-OOS-002843-2018-2018	03/4/2018/	Ampliación de vivienda en segundo nivel	No	No Tramitado
7	CFU-NCO-JAS-000976-2018	14/04/2018	No indica	No	No Tramitado

En lo que interesa el inciso a) del artículo 14 “Multas” contemplado en el Capítulo III “Imposición de sanciones” del Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia, indica:

“(…)

- a) **Ejecución sin licencia municipal:** *0,75 del salario base por metro cuadrado de construcción sin licencia.”*

(…)

“Los montos anteriores serán incluidos en la facturación de tributos municipales...”

Lo anterior denota además de una contravención del artículo reglamentario que exige el cobro de la multa, denota también la ausencia de un adecuado y obligatorio sistema de seguimiento por parte de la Sección de Control Fiscal y Urbano a las notificaciones realizadas por infracciones constructivas del inciso a) del Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia, por cuanto como se observa en el “estado” del cuadro anterior, aún y cuando las notificaciones se generaron desde el periodo 2018, al mes de mayo de 2019, continúan en estado de “no tramitado”, situación que devela que al infractor constructivo además de no cobrarsele la multa, tampoco tramita el permiso de construcción, contraviniéndose de esta forma la normativa reglamentaria y de control vigentes.

2.3 El sistema de control fiscal y urbano no permite generar reportes que identifiquen oportunamente el registro y la gestión de seguimiento de las obras contempladas en el inciso a) del artículo 14 del Reglamento de Control Constructivo del Cantón de Heredia.

De igual forma, se determina que el sistema de inspección de Control Fiscal y Urbano (CFU), no genera reportes que permita a las partes interesadas de la Institución, identificar y detallar la totalidad de las notificaciones por concepto del inciso a) del artículo 14 del Reglamento de control constructivo del Cantón de Heredia (ejecución sin licencia municipal), situación que provoca que no se tenga a la fecha, certeza de la cantidad de infracciones que por este concepto ha levantado la Sección de Control Fiscal y Urbano desde febrero de 2018 y por consiguiente el monto que se ha dejado de percibir. Lo anterior requiere la atención urgente de la Administración.

2.4 Sobre inconsistencias en el cargo y la eliminación de las multas por carencia o mantenimiento de aceras (inciso o) y otros conceptos establecidos en el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo del Cantón de Heredia

En la verificación realizada a la eliminación de multas cargadas por concepto de carencia o mantenimiento de aceras, artículos 84 y 85 Código Municipal vigente y demás multas establecidas en el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo del Cantón de Heredia, se determinó:

- Que dichas eliminaciones o descargos se solicitan por parte de Control Fiscal y Urbano a la Sección de Servicios Tributarios, mediante correos electrónicos, sin justificantes adjuntos o referencias que constaten que la construcción fue puesta a derecho; información que además permite ejercer el control de calidad entre dependencias.
- Que al realizar la verificación de los fundamentos de la solicitud de la eliminación de la multa se constató en el sistema de control fiscal y urbano que en una mayoría de los casos no consta el acta del seguimiento realizado por parte del inspector que asegure que la construcción fue puesta a derecho; En algunas ocasiones, se identificaron correos de los infractores constructivos en donde enviaban fotos de las correcciones realizadas y en base a dichos correos se procedía con la solicitud de la descarga de la multa, sin que se evidenciara la inspección en sitio del inspector mediante el acta correspondiente.

Al respecto, las normas de control interno en sus artículos 5.1, 5.4 y 5.6, establecen claramente la obligatoriedad del jerarca y de los titulares subordinados de contar con sistemas de información automatizados o documentales, que permitan obtener información completa, actualizada, de calidad, oportuna, confiable, íntegra y de forma eficiente y económica.

- Que a pesar de que el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia, indica que los montos de las multas serán incluidos en la facturación de tributos municipales del propietario infractor y que dicha multa se reflejará y se cobrará **trimestralmente hasta tanto el administrado cumpla con la orden emitida por el municipio, las multas no están siendo cargadas ni cobradas trimestralmente por Servicios Tributarios.**

El procedimiento que actualmente utiliza la Administración es cargar la multa por solo una sola vez, independientemente del periodo infractor (trimestres); aun así, en aquellos casos en donde la infracción constructiva se subsana, Control Fiscal y Urbano solicita se elimine la multa, eliminándose por defecto, la única multa que fue cargada en un momento dado, con la consecuencia de que el infractor constructivo no llega a pagar ni siquiera la única multa cargada por todo el periodo en que se cometió la infracción, provocando esta situación un probable perjuicio económico para la Institución. Lo anterior requiere la atención urgente de la Administración.

3. Conclusión

Ante los hallazgos expuestos, esta Auditoría Interna no otorga seguridad razonable a la gestión institucional que se realiza respecto al artículo 14 del Reglamento sobre el Control Constructivo en el Cantón de Heredia.

4. Recomendaciones

4.1 Al señor Alcalde de Heredia, MBA. José Manuel Ulate Avendaño

Ordenar la implementación de las siguientes recomendaciones y solicitar las respectivas rendiciones de cuentas sobre dichas implementaciones, una vez concluidos los plazos para tales fines, a saber:

4.1.1 Al titular de la Sección de Control Fiscal y Urbano, Arquitecto Alejandro Chaves Di Luca

- a) Coordinar con el titular de la Dirección Financiera Administrativa, el titular de la Dirección de Servicios y Gestión de Ingresos, con la titular de Control de Calidad y con quien corresponda, la realización de un estudio interdepartamental a fin de que se valore y fundamente el sustento técnico y legal de los porcentajes de las veinte multas que se definen en el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia. Esta recomendación de control debe estar cumplida a más tardar el 30 de agosto de 2019. (Ver comentario 2.1)
- b) Llevar a cabo el estudio de las multas que por el inciso a), “Ejecución sin licencia municipal”, del artículo 14 “Multas” del Reglamento sobre el control constructivo en el cantón de Heredia, se han generado desde el mes de febrero de 2018 y hasta la fecha y que no se han registrado en el sistema automatizado institucional ni se han puesto al cobro en el sistema de facturación institucional y proceder técnica y legalmente como corresponde. Esta recomendación de control debe estar cumplida a más tardar el 30 de agosto de 2019. (Ver comentario 2.2)

- c) Coordinar con la titular de Tecnologías de Información para que se pueda generar en el Sistema Automatizado Municipal (SIAM), reportes oportunos y eficientes que identifiquen la gestión y el seguimiento que realiza la Sección de Control Fiscal y Urbano a las diferentes infracciones que se establecen en el artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo en el Cantón de Heredia. Esta recomendación de control debe estar cumplida a más tardar el 30 de julio de 2019. (Ver comentario 2.3)

- d) Coordinar con la titular de Control de Calidad y con quien se considere oportuno y conveniente, el establecimiento de un procedimiento que regule la gestión de Control Fiscal y Urbano, Servicios Tributarios y demás dependencias involucradas en el proceso de cargo y descargo de multas por concepto del artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo de la Municipalidad de Heredia (Ver comentarios 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Esta recomendación de control debe estar cumplida a más tardar el 30 de setiembre de 2019.

4.1.2 Al titular de la Dirección de Servicios y Gestión Tributaria, Lic. Francisco Sánchez Gómez y a la titular de Tecnologías de Información, Ing. Ana María González González

Coordinar con quien corresponda un estudio que permita técnica y jurídicamente identificar la posibilidad de incorporar al sistema de facturación de los propietarios infractores, las multas que por los diversos conceptos del artículo 14 del Reglamento sobre el control constructivo de la Municipalidad de Heredia, se dejaron de percibir por trimestre a partir de febrero de 2018 y hasta la fecha, o bien, presentar las soluciones institucionales y formales alternas que apliquen de conformidad con la normativa y actuar de conformidad. Esta recomendación de control debe estar cumplida a más tardar el 30 de agosto de 2019. (Ver comentario 2.4)

Queda en poder de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia, expediente AI-02-2019, con la evidencia respectiva.