



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

08 de setiembre, 2021

**INFORME DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE LA GESTIÓN EN CUANTO A LA APROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y
CONTROL DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN OTORGADOS Y LA
TASACIÓN Y CAPTACIÓN DEL IMPUESTO CORRESPONDIENTE**

Setiembre 2021



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 2 de 26

CONTENIDO

Página N.º

1.	INTRODUCCIÓN.....	6
1.1	Origen del estudio	6
1.2	Objetivo general de la Auditoría.....	6
1.3	Objetivos específicos:	6
1.4	Naturaleza y alcance de la Auditoría	6
1.5	Metodología aplicada	6
1.6	Comunicación preliminar de los resultados del estudio	7
1.7	Generalidades acerca del estudio	7
2.	RESULTADOS	9
2.1	Carencia de planes reguladores que normen el desarrollo urbano del Distrito de Cóbano.....	9
2.2	Necesidad de implementar Reglamentos o manuales de procedimientos para el fortalecimiento de la gestión del otorgamiento de permisos de construcción	12
2.3	Se debe mejorar el archivo y la custodia de los expedientes de permisos de construcción	13
2.4	Deficiente labor de seguimiento sobre las obras constructivas clausuradas por encontrarse al margen del ordenamiento jurídico .	15
2.5	Errores en el registro contable de multas por infracción a la Ley de Construcciones que afectan la información contenida en los estados financieros de la Institución.....	22
2.6	Débil control sobre el desarrollo de proyectos urbanísticos y condominios	23



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 3 de 26

3.	CONCLUSIONES.....	24
4.	RECOMENDACIONES	25
4.1.	Al Concejo	25
4.2	A la Intendencia Municipal	25
5.	CONSIDERACIONES FINALES.....	26



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 4 de 26

INFORME DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN EN CUANTO A LA APROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN OTORGADOS Y LA TASACIÓN Y CAPTACIÓN DEL IMPUESTO CORRESPONDIENTE

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito del presente estudio consistió en valorar si existían oportunidades de mejora en cuanto a los controles y estrategias implementados sobre la aprobación de los permisos de construcción para mejorar la captación de recursos y dar un seguimiento efectivo a las obras que se están desarrollando en el distrito.

La importancia de este estudio se dio porque en el período comprendido entre el 1° de enero del 2018 y el 31 de diciembre de 2020, este Concejo Municipal de Distrito presupuestó ¢268,9 millones por concepto de Impuesto sobre Construcciones, y recaudó en ese periodo poco más de ¢343,6 millones; o sea, en promedio, aproximadamente el 28% más de lo proyectado, de los cuales el 8% corresponde específicamente a multas por infracciones a la Ley de Construcciones, pagadas por contribuyentes que iniciaron sin permiso las obras, que aunque produjeron un ingreso adicional a lo recaudado por este impuesto, también es muestra de la inobservancia de la legislación vigente en esa materia por parte de los contribuyentes.

El estudio realizado permitió determinar que el Distrito de Cóbano tiene una superficie aproximada de 317,059 km²; de los cuales 259.24 km². (82%) del área urbana del distrito aún carece de un plan regulador, al igual que aproximadamente el 18% de la zona marítimo terrestre.

Además, la Institución carece de reglamentos o manuales de procedimientos para la ejecución de las principales actividades que se realizan internamente relacionadas con la gestión de los permisos de construcción que se otorgan, donde se establezcan las actividades de control y los niveles de responsabilidad de los distintos funcionarios que participan en ese proceso de recepción, análisis y aprobación. Tampoco se cuenta con manuales que describan los procesos y procedimientos que deben ejecutar los funcionarios municipales que realizan tareas de inspección, así como de los controles de supervisión que se deben ejercer sobre las tareas que llevan a cabo los inspectores en el campo.

Asimismo, no se ha implementado un control sobre la custodia y actualización de los expedientes de permisos de construcción que se tramitan en el Departamento de Construcciones y la actividad de supervisión y seguimiento de las obras constructivas es deficiente.

Por otra parte, existen inconsistencias en la generación de información para el registro de las transacciones contables, que puede inducir a la institución a cometer



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 5 de 26

errores sobre la estimación de los ingresos que se deben recaudar no solo sobre el impuesto de construcciones y las multas correspondientes por infracción a la Ley de Construcciones, además, sobre la forma en que se deben ejecutar estos ingresos y sobre su registro en las distintas cuentas que conforman los estados financieros, lo cual afecta la toma de decisiones que debe ejercer la administración para disponer de esos recursos para cumplir sus objetivos y metas institucionales

Por último, no se tiene en uso un registro ni se llevan expedientes individuales sobre los anteproyectos y proyectos de urbanización y condominios que se han desarrollado en el distrito, que contengan toda la información relevante de los mismos. Tampoco se ha implementado el Registro Municipal de Constructores Autorizados donde deban inscribirse maestros de obras, albañiles, carpinteros, u operarios especializados, como responsables de efectuar construcciones y reparaciones con cualquier clase de material, siempre que se encuentre bajo la categoría que norma el Reglamento de Obra Menor que se encuentra en operación en este Ayuntamiento.

En virtud de lo determinado en el presente estudio, se emitieron las respectivas recomendaciones a la Intendencia Municipal, con el fin de que se adopten las medidas correctivas para procurar fortalecer los controles para la recepción, aprobación y seguimiento de los permisos de construcción otorgados en el Distrito.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 6 de 26

**INFORME DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE LA GESTIÓN EN CUANTO A LA APROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y
CONTROL DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN OTORGADOS Y LA
TASACIÓN Y CAPTACIÓN DEL IMPUESTO CORRESPONDIENTE**

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El presente informe es parte del plan de trabajo de esta Auditoría Interna para el año 2021.

1.2 Objetivo general de la Auditoría

Valorar si existen oportunidades de mejora en cuanto a los controles y estrategias implementados sobre la aprobación de los permisos de construcción para mejorar la captación de recursos y dar un seguimiento efectivo a las obras que se están desarrollando en el distrito.

1.3 Objetivos específicos:

- a) Revisar la aprobación, el seguimiento y control de los permisos de construcción otorgados por la Administración Municipal, con el propósito de determinar que se hayan otorgados de conformidad con la normativa legal.
- b) Valorar si la tasación y captación del impuesto de construcciones corresponde razonablemente a los permisos de construcción previamente aprobados.

1.4 Naturaleza y alcance de la Auditoría

El estudio comprendió la revisión, análisis y evaluación de los procedimientos de control ejecutados por la Administración para la recepción, aprobación y fiscalización de los permisos de construcción otorgados y la tasación y cobro del impuesto correspondiente, de conformidad con la normativa técnica y legal existente al respecto. La revisión abarcó el período comprendido entre el 1 de enero 2019 al 31 de diciembre de 2020, ampliándose a otros períodos cuando se consideró necesario.

1.5 Metodología aplicada

Se examinó la información y actuaciones ejercidas por la Administración sobre los procesos de recepción, aprobación y fiscalización de los permisos de construcción aprobados, así como la tasación y recaudación del impuesto



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 7 de 26

correspondiente. En aquellos aspectos que se consideró necesario, se solicitó a la Coordinadora del Departamento de Construcciones de esta Institución y al Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, el apoyo e información complementaria al respecto.

En consecuencia, es de suma relevancia apuntar que los resultados y las conclusiones expuestos en el presente informe tienen como fundamento las pruebas realizadas por esta auditoría interna, así como la información y documentación aportada por la Administración Municipal y el Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

1.6 Comunicación preliminar de los resultados del estudio

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, fueron presentados al Concejo Municipal e Intendencia en la sesión extraordinaria 015-21 realizada el 1 de setiembre de 2021 a las 4:00 pm, contando también con la presencia de la arquitecta Lady Melissa Jiménez coordinadora del proceso de construcciones.

1.7 Generalidades acerca del estudio

La normativa vigente le otorga a las corporaciones municipales la potestad de planificación regional y de control sobre las construcciones que se realicen en las diferentes poblaciones del país y establece la obligación de los particulares de solicitar a la municipalidad respectiva, una licencia para efectuar obras de construcción dentro de una determinada localidad, por la cual esa entidad tiene la potestad de cobrar un impuesto de hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que previamente hayan autorizado mediante el otorgamiento de dicha licencia.

Al respecto, a las municipalidades les corresponde aplicar, entre otros, el marco jurídico establecido en la Ley de Planificación Urbana¹, en la Ley de Construcciones² y en las normas técnicas y demás reglamentos relacionados con la planificación urbana, urbanización y construcción. Alguna normativa aplicable en ese campo se refiere a lo siguiente:

- a) Los artículos 15 y 57³ de la Ley de Planificación Urbana disponen lo

¹ Ley No. 4240 del 15 de noviembre de 1968

² Ley No. 833 del 2 de noviembre de 1949

³ Artículo 15: *“Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado*



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 8 de 26

relativo a la potestad municipal en materia de control y planificación urbana, en tanto que el artículo 1° de la Ley de Construcciones establece que las municipalidades son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de su jurisdicción se levanten, sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos del Estado.

b) Los artículos 83 y 87 de la Ley de Construcciones establecen que los ingenieros responsables son los únicos que tendrán facultad de autorizar solicitudes de licencia para obras de construcción y la obligación de vigilar las obras para las cuales hayan solicitado o autorizado licencia y que la municipalidad debe ejercer vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción, así como sobre el uso que se les esté dando. Los inspectores municipales como sus agentes tienen la misión de vigilar la observancia de los preceptos de la ley y de sus reglamentos.

c) De las normas citadas, como de opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República⁴, se desprende el poder de vigilancia y control de los gobiernos locales sobre su territorio, explicado en que el interés particular de sus ciudadanos esté en armonía con el bienestar y orden de la comunidad.

En virtud de esa potestad de vigilancia y control ejercida por las municipalidades⁵, el artículo 74⁶ de la Ley de Construcciones establece el deber de los particulares de solicitar a la municipalidad respectiva una licencia para efectuar obras de construcción en una determinada localidad, acto administrativo municipal que consolida su eficacia con la cancelación del monto por el derecho correspondiente, conforme lo indica el artículo 70⁷ de la Ley de Planificación Urbana de cita, respecto de la potestad de cobrar un impuesto de construcción sobre las obras que previamente hayan autorizado por medio de la licencia o permiso municipal.

Por su parte, la Procuraduría ha sido explícita al señalar que la licencia tiene como principal objetivo controlar, de forma previa, el cumplimiento de los requisitos

régimen contralor. “; Artículo 57: “Está prohibido realizar obras de construcción contra lo prescrito en la ley, los reglamentos y el respectivo permiso municipal”.

⁴ Opinión Jurídica 106-J del 24 de julio de 2002

⁵ Potestad consagrada en el artículo 169 de la Constitución Política

⁶ Artículo 74: “Licencias. Toda obra relacionada con la construcción, que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter permanente o provisional, deberá ejecutarse con licencia de la Municipalidad correspondiente.”

⁷ Artículo 70: “Se autoriza a las municipalidades para establecer impuestos, para los fines de la presente ley, hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que se realicen en el futuro, y para recibir contribuciones especiales para determinadas obras o mejoras urbanas. Las corporaciones municipales deberán aportar parte de los ingresos que, de acuerdo con este artículo se generen, para sufragar los gastos originados por la centralización que de los permisos de construcción se realice. No pagarán dicha tasa las construcciones del Gobierno Central e instituciones autónomas, siempre que se trate de obras de interés social, ni las de instituciones de asistencia médico-social o educativas”.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 9 de 26

legales en materia de construcción, procurando con ello el adecuado planeamiento urbano y el desarrollo ordenado de la comunidad⁸.

d) Otras normas que deben observarse de manera vinculada con las citadas anteriormente son la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 y el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanización (RCNFU)⁹.

2. RESULTADOS

En el período comprendido entre el 1° de enero del 2018 y el 31 de diciembre de 2020, este Concejo Municipal de Distrito presupuestó ¢268,9 millones por concepto de Impuesto sobre Construcciones, y recaudó en ese periodo poco más de ¢343,6 millones; o sea, en promedio, aproximadamente el 28% más de lo proyectado, de los cuales el 8% corresponde específicamente a multas por infracciones a la Ley de Construcciones, pagadas por contribuyentes que iniciaron sin permiso las obras, que aunque produjeron un ingreso adicional a lo recaudado por este impuesto, también es muestra de la inobservancia de la legislación vigente en esa materia por parte de los contribuyentes, tal como se confirma en algunas debilidades de control expuestas seguidamente:

2.1 Carencia de planes reguladores que normen el desarrollo urbano del Distrito de Cóbano

El Plan Regulador es el instrumento de planificación y gestión urbana de nivel local, en el que se define la política y objetivos que orienta a largo plazo el desarrollo urbano en un determinado territorio. Asimismo, define las acciones estratégicas por ejecutar con relación a la distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción y renovación urbana, entre otras.

A través del Plan Regulador, el municipio en conjunto con la comunidad, logra planificar y gestionar la visión de desarrollo urbano consensuada, así como orientar futuros procesos económicos, sociales y ambientales en su comunidad. Por lo tanto, el Plan Regulador facilita al gobierno municipal la toma de decisiones con un mayor grado de certeza en relación a la ejecución de acciones en el territorio. Una vez implementado, hace posible examinar las acciones realizadas e introducir las medidas correctivas necesarias, con el fin de alcanzar las metas planteadas colectivamente.

Lo indicado en los párrafos precitados es congruente con lo que cita la Constitución Política al señalar que los gobiernos municipales tienen la potestad de

⁸ Opinión Jurídica 106-J, del 24 de julio de 2002

⁹ Publicado en el Alcance No. 18 a La Gaceta No. 57 del 23 de marzo de 1983



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 10 de 26

administrar los intereses y servicios locales de cada cantón, lo que incluye la planificación del territorio para su mejor utilización; facultad otorgada por el artículo 169 de la Carta Magna.

Asimismo, en la Ley de Planificación Urbana, N°4240, se definen las reglas en materia de planificación urbana en Costa Rica. Establece las competencias a nivel nacional y local, atribuyendo al INVU la potestad de revisar y aprobar los Planes Reguladores, previo a su adopción por parte de los gobiernos municipales y dispone en su artículo 15 que conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócele la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional.

Sobre la aplicación de planes reguladores, es preciso indicar que de acuerdo con la información proporcionada por el ingeniero Rodrigo Vásquez, topógrafo municipal, el distrito de Cóbano tiene una superficie aproximada de 317,059 km²; una vez restados los planes reguladores costeros y las áreas protegidas del distrito que son de administración del SINAC, el área urbana del distrito pendiente de regulación es de aproximadamente 259.24 km². (82%).

Dada la dependencia jerárquica existente con la Municipalidad de Puntarenas el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, le solicitó el 12 de setiembre de 2018 la autorización para llevar adelante el proyecto de búsqueda de la creación de un plan regulador urbano para su distrito a cargo de la Comisión Especial de Planes Reguladores, solicitud que fue aprobada por el Concejo Municipal de Puntarenas desde el 25 de octubre de 2018,¹⁰.

Como parte de las acciones ejercidas con base en la autorización otorgada por el Concejo Municipal de Puntarenas, el Concejo Municipal de Cóbano, en la Sesión Ordinaria número 134-18, artículo VII, inciso c, del 20 de noviembre del 2018, tomó el acuerdo y en esos términos fue comunicado a la Comisión Especial de Planes Reguladores y a la Presidenta Ejecutiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), que dice: “...**7.4. Autorizar a la Comisión de Planes Reguladores para que gestionen la búsqueda de financiamiento para este proyecto ante entes públicos, privados e internacionales y coordinar con la administración lo que sea necesario. /7.5. Debido a que la Presidenta Ejecutiva del IFAM ha manifestado su interés en apoyar a las municipalidades, en varios campos y en especial en la elaboración de sus planes reguladores y ordenamiento territorial, lo cual para la comisión de Planes Reguladores y para este Concejo es de suma importancia, se le solicita una audiencia y día y hora que esa presidencia, disponga con el fin de dialogar sobre la necesidad de un plan regulador para el distrito de**

¹⁰ Oficio CMS 432-2018 del 12 de setiembre de 2018, oficio SM-584-10-2018 del 25 de octubre del 2018.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 11 de 26

Cócano el cual se desarrolla de una forma desordenada y algunos otros temas importantes para este municipio”¹¹.

Según lo que se cita en el acta de la sesión ordinaria No. 138-2018 del 18 de diciembre del 2018, la comisión municipal fue atendida por funcionarios del IFAM el 12 de ese mes, donde la propuesta que llevaban les pareció, les pidieron un perfil del proyecto y de factibilidad del proyecto, para lo cual les ofrecieron el asesoramiento y el financiamiento para llevarlos a cabo. No obstante, de la lectura de los dictámenes se desprende que los proyectos presentados estaban relacionados con el plan regulador urbano litoral en Montezuma-Cabuya eso en el 2018-2019.

Posteriormente, en la sesión ordinaria No. 195-2020, del 21 de enero del 2020, el Concejo conoce un nuevo dictamen de la Comisión Especial de Planes Reguladores, donde se menciona que evaluaron varias propuestas para el desarrollo de planes reguladores, entre ellas la del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Como resultado de la evaluación de las propuestas, se indica que por el precio, experiencia y seguridad en los resultados, recomiendan al Concejo comunicar el interés de la municipalidad de hacer un convenio con ellos para la elaboración de los planes reguladores y de ordenamiento territorial del distrito, para lo cual se tomó el acuerdo en esos términos y así fue comunicado al Arq. Tomas Martínez Baldares, Presidente Ejecutivo del INVU en el oficio CMS 036-2020 del 29 de enero de 2020, solicitándole también, la elaboración de un borrador de convenio para ser analizado por el Concejo y su área legal.

No obstante, es preciso indicar, que según consta en el libro de actas de la Comisión, la última reunión que tuvieron fue el 14 de enero del 2020; posterior a esa fecha no se encontraron acciones concretas para avanzar hacia la consecución de un Plan regulador urbano; a excepción, del nombramiento de la nueva Comisión para el periodo constitucional 2020-2024 efectuado el 5 de mayo de 2020.¹². De acuerdo a lo manifestado en su momento por el perito topógrafo sobre el trabajo que realizan en el plan regulador integral que están elaborando en coordinación con el INVU e ICT para corregir porciones de los planes reguladores que presenten defectos, evidencia que todas las acciones están orientadas a tratar de corregir los defectos de los planes reguladores costeros, dejando de lado lo que corresponde a la planificación urbana.

Cabe agregar en relación con la elaboración de planes reguladores, que el Plan de Gobierno 2020-2024 de la Intendencia Municipal, conocido por el Concejo en la sesión ordinaria No. 02-2020 del 12 de mayo del 2020, indica que se continuara con los “esfuerzos del actual CMDC y su respectiva Comisión de Planes Reguladores, apoyando la iniciativa de la Comisión de gestionar mediante un

¹¹ Oficios CMS 542-2018 y CMS 543-2018, ambos del 29 de noviembre del 2018

¹² Acta 01-2020 del Concejo Municipal de Distrito Cóbano del 5 de mayo de 2020



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 12 de 26

convenio con el INVU la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial para el distrito completo. Dicho proyecto abarcara la Zona Urbana y sus respectivos reglamentos. Esto es de interés público y carácter urgente. El Plan de Ordenamiento Territorial, será una herramienta que nos va definir espacios a desarrollar a futuro y que además nos ordenará lo ya existente. El monto aproximado rondara los 150 millones de colones”.

Con lo señalado en esta aparte, es evidente que tampoco se está ejecutando lo indicado por la Intendencia Municipal en su Plan de Gobierno 2020-2024, a pesar del importante crecimiento inmobiliario que ha tenido la zona, que se refleja en aspectos como la recaudación por concepto de impuesto sobre construcciones, donde tomando como base los años 2019 y 2020, los ingresos por ese concepto, así como las multas por infracción a la ley de construcciones fueron de ¢113.8 millones en el 2019 y en el 2020 se incrementó a ¢237,6 millones.

Por ello, ante el vertiginoso desarrollo inmobiliario de algunas zonas urbanas, costeras y montañosas del distrito, las máximas autoridades del ayuntamiento deben preocuparse por ejercer acciones más rigurosas ante los órganos de control competentes (INVU.ICT) para demandar la pronta aprobación y puesta en vigencia de ese instrumento de control, así como fortalecer la estructura organizacional y técnica que coadyuve y advierta a los tomadores de decisiones, para que se implemente el plan regulador integral que abarque tanto la zona costera como urbana y sus reglamentos conexos, con miras a reducir el riesgo del agravamiento de los problemas del desarrollo urbano y de ordenamiento territorial que pueda presentar el distrito.

2.2 Necesidad de implementar Reglamentos o manuales de procedimientos para el fortalecimiento de la gestión del otorgamiento de permisos de construcción

A pesar de que el Distrito de Cóbano muestra un gran desarrollo inmobiliario tanto en su parte urbana como costera, se puede observar que con excepción del Reglamento de Obra Menor y el Reglamento de Demoliciones, la Institución carece de reglamentos o manuales de procedimientos para la ejecución de las principales actividades que se realizan internamente relacionadas con la gestión de los permisos de construcción que se otorgan, donde se establezcan las actividades de control y los niveles de responsabilidad de los distintos funcionarios que participan en ese proceso de recepción, análisis y aprobación.

Tampoco se cuenta con manuales que describan los procesos y procedimientos que deben ejecutar los funcionarios municipales que realizan tareas de inspección, así como de los controles de supervisión que se deben ejercer sobre las tareas que llevan a cabo los inspectores en el campo. Esta labor de supervisión, generalmente no se realiza, principalmente porque no se cuenta con el vehículo de transporte adecuado para realizar esa labor por parte de la jefe del Departamento de Construcciones.

Dichas deficiencias de control van en detrimento de que las operaciones en esa materia, se conduzcan de manera uniforme y eficiente en procura de la



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 13 de 26

satisfacción de los objetivos institucionales y de una apropiada tutela de los fondos públicos involucrados. Además de que constituyen un elemento importante para la definición de responsabilidades internas porque permiten reflejar los métodos de trabajo y su estandarización, mejorar el control interno y corregir cualquier desviación y que se eviten interpretaciones erróneas de sus labores. Asimismo, cumplen un papel importante para la inducción y guía de los funcionarios que desempeñan esas labores y evita desperdicios de recursos humanos y materiales, además de contribuir al logro de una mejora continua.

Las normas de control interno para el sector público disponen que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuesta la institución¹³.

Las causas pueden responder a prácticas administrativas que se han mantenido en el tiempo y que no se han corregido a pesar de que se han señalado en informes anteriores emitidos por la Auditoría Interna, a la ausencia de un adecuado sistema de valoración de riesgos, que actúen como verdaderos componentes de un sistema orientado a la captación de recursos para su ágil canalización hacia el desarrollo y bienestar del distrito de Cóbano.

2.3 Se debe mejorar el archivo y la custodia de los expedientes de permisos de construcción

No se ha implementado un control sobre la custodia y actualización de los expedientes de permisos de construcción que se tramitan en el Departamento, debido a que en ocasiones se mueven por diferentes dependencias de la institución para gestiones propias de esas áreas, sin dejar constancia en algún registro de la fecha de entrega del expediente, funcionario que lo retira, la razón de su retiro y fecha de devolución. Además, las bitácoras de visitas de los inspectores en su mayoría no se incorporan en los expedientes respectivos y aquellas que constan en los mismos, no están foliados.

Asimismo, sobre la recepción de las solicitudes de permisos de construcción, en algunos casos no se hace una verificación rigurosa del cumplimiento de los requisitos y se reciben tramites sin que se cumplan todos los requerimientos.

En efecto, de acuerdo con los resultados de las pruebas selectivas aplicadas, se observó la ausencia de requerimientos que figuran en la lista de requisitos del

¹³ Normas 4.1 y 4.5 de las normas de control interno para el sector publico



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 14 de 26

municipio y de otros que pareciera importante como buena práctica de control y fiscalización del permiso que se haga constar que si se verificó o indicación de que no se requiere a criterio del Departamento de Desarrollo Urbano y el funcionario responsable de hacerlo o algún documento que aclare su no aplicación en el permiso, tales como:

1. VISTOS BUENOS DE FACTURACIÓN, BIENES INMUEBLES: Propiedad debe estar actualizada la declaración y al día en el pago de impuestos, tasas y servicios.
2. Nota de uso de suelo del terreno otorgado por la Municipalidad (incluyendo el alineamiento de las vías locales)
3. Visto bueno del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a criterio del Departamento de Desarrollo Urbano, cuando se realicen obras que puedan afectar un curso de agua.
4. Visto bueno del MINAE en caso de obras donde se realice tala de árboles no frutales o de características maderables.
5. Visto bueno de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, cuando los proyectos se desarrollen en zonas de amenaza de ocurrencia de desastres naturales, de acuerdo con el mapa elaborado para tal fin por esa Comisión
6. Alineamiento otorgado por la Dirección de Urbanismo del INVU respecto a zonas de protección de ríos, nacientes, embalses, etc, cuando la propiedad colinde con río, quebrada o acequia.
7. Carta de alineación vial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) cuando la propiedad está frente a carretera nacional regional o proyectos ya definidos por ese Ministerio.
8. Cuando son movimientos de tierra:
 - Plano catastro de la propiedad donde se pretende efectuar el movimiento y plano catastro de la propiedad donde se depositará el material (si fuera el caso), con el debido visado municipal y alineamientos del MOPT si el terreno enfrenta Ruta Nacional, del ICE si el terreno está afectado por el paso de líneas eléctricas, del INVU si el terreno está afectado por un río, quebrada o acequia, nacientes, lagos, embalses naturales o artificiales y acuíferos, entre otros similares).
 - Nota indicando la cantidad de material a remover, plano catastrado del terreno donde se depositará el material, ruta de transporte y autorización del propietario del inmueble donde se depositará dicho material.
 - Nota de compromiso del responsable del movimiento de tierras, de que los trabajos se realizarán con el cuidado necesario para evitar polvaredas que perjudiquen a predios vecinos, que no afectarán las vías por las cuales transitarán las vagonetas, que se respetaran las zonas de protección de ríos, quebradas y nacientes.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 15 de 26

9. Anteproyecto con el propósito de verificar la factibilidad urbanística de la obra, en el caso de movimientos de tierra para fraccionamientos, urbanizaciones y condominios (residenciales y comerciales).

Estas debilidades de control reflejan un inadecuado manejo y control de los permisos de construcción y dificultan conocer si los expedientes que se mantienen en custodia en el Departamento de Construcciones están completos y obedecen a todas las solicitudes tramitadas. Además, no les permite a los funcionarios municipales disponer de suficiente información para verificar en el campo el estado de las construcciones, así como corroborar la información que mantienen otras entidades relacionadas con el otorgamiento de permisos, y en general, para ejercer un riguroso control en cuanto al cálculo del impuesto a cobrar y además, para facilitar las verificaciones en el campo para corroborar si las construcciones que se llevan a cabo efectivamente coinciden con la venia otorgada por este Ayuntamiento en las licencias de construcción.

Las normas de control interno establecen que es necesario disponer de procedimientos efectivos para la preservación de los documentos y de la información que deba conservar la organización en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico, de forma tal que la documentación que respalda todas las operaciones institucionales sea custodiada en archivos adecuados y esté disponible para su verificación¹⁴.

2.4 Deficiente labor de seguimiento sobre las obras constructivas clausuradas por encontrarse al margen del ordenamiento jurídico

Actualmente, el Departamento de Construcciones está a cargo de la arquitecta Melissa Jiménez Matarrita quien fue nombrada interinamente en ese puesto desde el 22 abril de 2019, cuyo perfil profesional fue actualizado y aprobado desde la sesión ordinaria nro. 42-2017, artículo IV, inciso b, del 14 de febrero del 2017, como "Ingeniero en Construcciones", manteniendo la misma categoría ocupacional de Profesional Municipal 2" con responsabilidades por resultados donde se destaca.

- Formula, coordina y ejecuta actividades o proyectos ; ejecuta diagnósticos y de situación de caminos, carreteras y puentes; emite criterios técnicos, participa en el diseño de planes reguladores, de diseño de obras municipales; revisa y diseña planos constructivos; diseña procedimiento; formula proyectos: para la gestión municipal.
- Ejecuta actividades propias del Proceso de Desarrollo y Control Urbano y constructivo.

¹⁴ Norma 5.5 de las normas de control interno para el sector publico



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 16 de 26

- Es responsable por atraer mayores recursos económicos a la municipalidad mediante una eficiente supervisión de obras y lograr mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos.

Asimismo, en la sesión ordinaria nro. 34-2015, artículo VIII, inciso c, del 8 de setiembre del 2015, el Concejo aprueba el perfil del puesto de Inspector Municipal, ubicándolo en la categoría ocupacional de "Técnico Municipal 2", donde se le asignan entre otras la tarea de realizar inspecciones variadas relacionadas con la prestación de los servicios municipales como; construcción, patentes, zona.

Actualmente las labores de inspección son realizadas por 2 inspectores, quienes rinden informes a la arquitecta a cargo del Departamento de Construcciones.

En otras palabras, el Ingeniero Municipal y los inspectores tienen entre sus principales funciones, la responsabilidad de ejercer estricta vigilancia sobre aspectos varios relacionados con construcciones, bienes inmuebles y patentes, así como dar apoyo en su campo a otras dependencias municipales que así lo demanden.

Con el propósito de valorar la eficacia de la gestión realizada por el Departamento de Construcciones en cuanto al proceso de clausura de obras constructivas por infracción a la Ley de Construcciones, con el oficio AIM-32-2021, del 30 de abril 2021, se le solicitó a la Arq. Melissa Jiménez Matarrita, jefe de ese Departamento, que aportara la información respecto de las clausuras efectuadas en los años 2019, 2020 y 2021, el estado actual de dichas clausuras y el trámite y seguimiento dado a cada una de ellas.

En su respuesta, la Arq. Jiménez Matarrita, entre otras cosas adjuntó el detalle de las clausuras que se habían realizado en el periodo señalado, los cuales fueron tabulados en el cuadro que se muestra a continuación. Indicó además la Arq. Jiménez Matarrita en su oficio, que se hizo el pase de 10 solicitudes a la Intendencia para elevar rompimientos de sellos de clausura a la Fiscalía, de los cuales tiene conocimiento que 2 de ellas se encuentran en proceso de investigación.

CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO					
DETALLE DE CLAUSURAS					
DEL 2019 AL 30 DE JUNIO 2021					
AÑO	CLAUSURAS	PERMISOS CON MULTA	SIN TRAMITAR PERMISO	INGRESO MULTAS	% No legalizados
*1 2019	124	53	71	¢14 640 331,15	57%
*2 2020	187	55	132	¢15 918 588,40	71%
*3 2021	113	30	83	¢10 937 289,00	73%



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 17 de 26

Total	424	138	286	¢41 496 208,55	67%
*1 124 clausuras de las cuales 122 eran construcciones sin permiso y 2 contaban con permiso, pero cometieron alguna infracción. De esas clausuras, en 53 casos, sacaron el permiso de construcciones y pagaron la multa correspondiente y sobre las 71 clausuras restantes (57%), no se logró evidenciar que legalizaran su situación.					
*2 De 187 clausuras realizadas, 116 eran construcciones sin permiso y 71 no se logró identificar. De las 187 clausuras, 55 sacaron el permiso de construcción y pagaron su correspondiente multa y de las 132 clausuras restantes (71%), no se logró evidenciar que legalizaran su situación.					
*3 Al 30 de junio 2021, se habían realizado 113 clausuras de las cuales 105 correspondían a construcciones sin permiso, 4 cuentan con permisos y 4 están en trámite. A esa fecha se habían tramitado 30 permisos y se pagó su correspondiente multa y de las 83 clausuras restantes (73%), no consta, el seguimiento dado.					
Fuente:	Clausuras: Registro Área de Construcciones y Sigramu				

Como se observa en el cuadro anterior, en el 2019 se realizaron 124 clausuras de las cuales 122 correspondían a construcciones sin permiso y 2 a construcciones que contaban con permiso, pero cometieron alguna infracción. De esas clausuras, en 53 casos, los infractores a la ley de construcciones, sacaron el permiso de construcciones y pagaron la multa correspondiente y sobre las 71 clausuras restantes (57%), no se logró evidenciar que el personal del Departamento de Construcciones les haya dado el seguimiento correspondiente para que los dueños de los inmuebles legalizaran su situación.

En el año 2020, se presenta una situación similar a la del 2019, donde de 187 clausuras realizadas, 116 correspondían a construcciones sin permiso y 71 no se logró identificar si contaban o no con permiso. En este mismo año, de las 187 clausuras realizadas, 55 infractores sacaron el permiso de construcción y pagaron su correspondiente multa y de las 132 clausuras restantes (71%), no se logró evidenciar que el personal del Departamento de Construcciones les haya dado el seguimiento correspondiente para que los dueños de los inmuebles legalizaran su situación.

Se repite la misma situación en el 2021, donde al 30 de junio de este año, se habían realizado 113 clausuras de las cuales 105 correspondían a construcciones sin permiso, 4 cuentan con permisos y 4 están en trámite de permiso de construcción. A esa fecha se habían tramitado 30 permisos y se pagó su correspondiente multa y de las 83 clausuras restantes (73%), no consta en el Departamento de Construcciones, el seguimiento dado a estas construcciones.

Al respecto, la Coordinadora del Área de Construcciones indicó en su oficio, que no se cuenta con información sobre el resultado de las demás clausuras, razón por la cual no puede darles seguimiento, situación que incide en la efectividad que se espera de las citadas inspecciones, afectando eventualmente la recaudación de recursos que son imprescindibles para la satisfacción de las demandas de la comunidad y tolerando el desarrollo urbano desordenado y al margen de la legislación vigente.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA


INFORME N°. AIM-04-2021

Página 18 de 26

Llama la atención la actitud pasiva del Departamento de Construcciones en relación con la gran cantidad de clausuras ineficaces determinadas en el estudio (67% en promedio de los últimos 3 años) que inciden directamente en construcciones sin permiso, ya que tampoco se logró evidenciar que se haya ordenado o solicitado los criterios legales o los trámites pertinentes para llevar a cabo los procesos de demolición de dichos inmuebles, tomando en cuenta que los artículos 74 y 79 de la Ley de Construcciones establecen el deber de los particulares de solicitar a la municipalidad respectiva una licencia para efectuar obras de construcción, acto administrativo que consolida su eficacia con la cancelación del monto por el derecho correspondiente. Además, el Capítulo XXI de dicho cuerpo normativo dispone el proceso sancionatorio en que incurren los propietarios de inmuebles que construyen sin la licencia municipal, entre los cuales se encuentra el proceso de demolición (artículo 96) en el evento de que los afectados no corrijan la situación.

Además, esas deficiencias de control y seguimiento podrían estar afectando el proceso de recaudación del impuesto de construcción y repercutir directamente en un crecimiento desordenado del distrito.

En efecto, de la muestra de 16 permisos de construcción para comprobar la veracidad y confiabilidad de los controles implementados sobre el proceso de aprobación de los permisos de construcción y seguimiento de las obras ejecutadas en el campo, se determinaron deficiencias como las siguientes:


Contrato	Fotos
<p>Contrato CFIA: OC-952...</p> <p>Se visito el proyecto, no había documentos en sitio, el permiso no había sido aprobado, sin embargo, las obras tenían un avance importante, incluida una piscina que ya había sido clausurada porque no se registra en planos. Posterior a la visita el profesional renunció.</p>	 <p>Figura 1. Vista de la construcción</p> <p>Figura 1.2. Piscina clausurada no en planos</p>



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 19 de 26

<p>Contrato CFIA: OC-970...</p> <p>No hay documentos en sitio, en los sistemas del CFIA no se registra sellos, porque no hay permiso de construcción</p>	 <p>Figura 4. Vista frontal de la construcción</p>
<p>Contrato CFIA: OC-937...</p> <p>Se encuentra una construcción de bodegas de 76 m2, que no se localiza en planos ni en el permiso de construcción</p>	 <p>Figura 12. Vista frontal de la construcción que no se registra en planos</p>
<p>Contrato CFIA: OC-954...</p> <p>Se encuentra un muro de contención de 13 ml, que no estaba incluido como muro de contención en el permiso</p>	 <p>Figura 15. Vista frontal de la construcción</p>
<p>Contrato CFIA: OC-879...</p> <p>Locales comerciales con cambios de acuerdo a lo tramitado el parqueo, deberá demarcar para futuras patentes.</p>	  <p>Figura 16. Vista frontal de la construcción Figura 16.1 Vista frontal de la construcción</p>



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N° AIM-04-2021

Página 20 de 26

<p>Contrato CFIA: OC-908...</p> <p>Construcción de casa de habitación. En el sitio se encuentra planos no sellados que cambian la distribución de la vivienda y la separó en 3 edificios que no son los autorizados.</p>	 
<p>Contrato CFIA: OC-920...</p> <p>Construcción de Casa con piscina, se encuentran obras adicionales, variaciones y piscina sin permiso autorizado. El Departamento de Construcciones había rechazado el proyecto que incluía las obras que no están con permisos debido a que no cumplen con la reglamentación. No se incluyó en este la modificación del área de piscina.</p>	

Figura 17. Vista frontal de la construcción

Figura 17.1 Planos de la Construcción

Figura 18. Vista frontal de la construcción

A lo expuesto debe agregarse que se carece de suficientes recursos materiales para desarrollar con absoluta normalidad las actividades que le han sido encomendadas al Departamento de Construcciones, ya que, por ejemplo, se ejerce una supervisión de campo muy esporádica sobre las tareas que llevan a cabo los inspectores, que de conformidad con lo indicado se debe a que no se cuenta con el vehículo de transporte adecuado para realizar inspecciones por parte de la encargada del Departamento de Construcciones.

La actividad de supervisión y seguimiento de las obras constructivas es necesaria, por cuanto esa labor de control permite adquirir, sobre la marcha, una seguridad razonable de que la gestión real es congruente con lo que se planeó hacer y mantener el control sobre cada paso de los procesos, desde el momento en que se proponen y hasta después de su materialización. Además, la supervisión de las labores realizadas por los inspectores municipales, facilitaría la comunicación a los subalternos de las observaciones y recomendaciones pertinentes para mejorar la gestión y aplicar la autoridad precisa del ayuntamiento sobre las obras para que se construyan cumpliendo con la normativa, y en armonía con el medio ambiente.

La Ley de Construcciones, en sus artículos 74 y 87, establece que toda obra de construcción deberá ejecutarse con licencia de la municipalidad y que esta entidad debe ejercer vigilancia sobre las obras que se ejecuten y sobre el uso que se les esté dando. De igual manera, a los inspectores municipales les corresponde vigilar la observancia de los preceptos de esa Ley. Por otra parte, la Ley de



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 21 de 26

Planificación Urbana, en el artículo 57 dispone que está prohibido realizar obras de construcción contra lo prescrito en la Ley, los reglamentos y sin el respectivo permiso municipal.

Asimismo, la deficiente labor de seguimiento de los permisos de construcción e informes de inspección que emiten los funcionarios que llevan a cabo esa labor, constituyen inobservancia a la normativa interna emitida, ya que por ejemplo, el Reglamento de Obra Menor que se encuentra en operación en esta Institución, dispone que para todos los efectos, el incumplimiento de lo dispuesto en ese Reglamento se considera una infracción, que implicara la clausura, aplicación de multas, desocupación o, destrucción de la obra; norma que se complementa con lo dispuesto en el Reglamento de Demoliciones del Ayuntamiento, el cual señala que una obra civil podrá ser demolida por parte del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano cuando se construya sin Licencia municipal o en Zona de Protección de La Zona Marítimo Terrestre (según lo establecido en la Ley 6043) ¹⁵.

Otra de las herramientas con que cuenta el Municipio para hacer cumplir la Ley de Construcciones, se encuentra en el artículo 12 del Reglamento de Demoliciones precitado, el cual menciona que cuando los funcionarios municipales autorizados emitan órdenes escritas a los contribuyentes, éstas serán de acatamiento obligatorio, una vez que estén firmes y de acuerdo a la ley. Si el contribuyente desobedeciere estas órdenes en evidente confrontación con la autoridad municipal, la Administración podrá acudir a los Tribunales de Justicia a efecto de interponer las denuncias correspondientes por el delito de Desobediencia de acuerdo al artículo 319 del Código Penal; las comunicaciones que se realicen en cumplimiento de este numeral, podrán realizarse de manera masiva por el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, una vez al mes, utilizando las plataformas tecnológicas que las autoridades correspondientes habiliten al efecto.

También es importante advertir, que las labores de inspección y seguimiento posibilitan, entre otros asuntos, corroborar que efectivamente las construcciones se ejecutan en lugares aptos, por ejemplo, en zonas no propensas a inundaciones o deslizamientos. Además, esa tarea incide directamente en las finanzas municipales, al asegurarse una adecuada y oportuna recaudación del impuesto sobre construcciones correspondiente. Permite, además, la actualización de la base imponible para el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles, así como la actualización de la prestación y cobro de los diversos servicios que se le brindaran a ese potencial contribuyente, incluyendo el cobro de patentes en el evento de que las construcciones sean de índole comercial.

¹⁵ Artículo 17 del Reglamento de Obra Menor y Artículo 10 inciso h) del Reglamento de Demoliciones



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 22 de 26

2.5 Errores en el registro contable de multas por infracción a la Ley de Construcciones que afectan la información contenida en los estados financieros de la Institución

La realización de obras al margen de lo que establece la Ley de Construcciones, está sujeta a diversas sanciones tales como multas, clausuras, desocupación, destrucción de las obras, entre otras, según se establece en el Capítulo XXI de esa Ley, en el que también se señalan los procedimientos a seguir para sancionar a quienes realizan obras irregularmente. Además, el Concejo dispone del Reglamento de Obra Menor y el Reglamento de Demoliciones, que son aplicables en caso de desobediencia del bloque de legalidad que rige la construcción de obras.

De conformidad con los registros de ejecución presupuestaria, este Concejo en el 2019 obtuvo ingresos de multas por infracción a la Ley de Construcciones en el orden de ¢14.6 millones en el 2019, en el 2020, el ingreso fue de ¢15.9 millones y al 30 de junio del 2021, el ingreso va por ¢10.9 millones.

No obstante, se determinó que las multas por infracciones que se generaron hasta el 30 de abril del 2020 se registraron contablemente como ingresos por infracción a la Ley de Construcciones, pero después de esta fecha se empezaron a registrar junto con los ingresos del impuesto de construcciones en una sola cuenta denominada Impuestos específicos sobre la Construcción, siendo lo correcto separarlos.

Al respecto, el Contador Municipal manifestó verbalmente que esto se debió al cambio de sistema que se realizó el 21 de mayo del 2021, al pasar del SIM21 para Facturación, SIMPC01 para Contabilidad y SIMPC02 para Presupuesto, a SIGRAMU. En los recibos que se emiten en Cajas, el ingreso se separa por ambos conceptos y así se ve en los reportes de Facturación que se generan en el nuevo sistema, pero cuando los registros pasan a Contabilidad y Presupuesto van de forma conjunta en el Código que corresponde a Impuestos específicos sobre la Construcción.

Por otra parte, se hizo una confrontación entre los reportes generados en los módulos del nuevo sistema y se pudieron detectar algunas diferencias entre los reportes, motivados en su mayoría por errores u omisiones a la hora de ingresar la información de los permisos y multas que una vez hecho el análisis se pudieron aclarar.

Este tipo de inconsistencias en la generación de información para el registro de las transacciones contables, puede inducir a la Institución a cometer errores sobre la estimación de los ingresos que se deben recaudar no solo sobre el impuesto de construcciones y las multas correspondientes por infracción a la Ley de Construcciones, sino también, sobre la forma en que se deben ejecutar estos ingresos y sobre su registro en las distintas cuentas que conforman los estados financieros, lo cual afecta la toma de decisiones que debe ejercer la administración para disponer de esos recursos y cumplir sus objetivos y metas institucionales. Al respecto, conviene indicar que el Área Financiero Tributaria informó a esta Auditoría



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N° AIM-04-2021

Página 23 de 26

Interna que se tomaron las medidas para corregir el registro de las cuentas detectadas.

El Manual de normas de control interno dispone que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados. Para ello, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales.¹⁶

2.6 Débil control sobre el desarrollo de proyectos urbanísticos y condominios

En el Departamento de Construcciones no se tiene en uso un registro ni se llevan expedientes individuales sobre los anteproyectos y proyectos de urbanización y condominios que se han desarrollado en el distrito, que contengan toda la información relevante, tal como el nombre del proyecto, nombre del desarrollador, profesional responsable, dirección exacta, citas de inscripción registral de la finca, cantidad de lotes, diseños de sitio, planos y mosaicos catastrales, aprobación del Concejo, recepción de conformidad por el Municipio o si dicha recepción se encuentra pendiente, que se haya garantizado el importe de las obras de habilitación urbana del inmueble, que se hayan pagado los impuestos correspondientes y traspasado al Concejo las áreas públicas cuando corresponda, así como los criterios técnicos del Ingeniero Municipal y de las comisiones municipales, además de la correspondencia recibida o enviada sobre el proyecto.

En relación con los condominios, con los oficios AIM-80-2018 y AIM-81-2018 del 30 de mayo de 2018 se tramitaron advertencias a la Intendencia Municipal y al Concejo Municipal respectivamente, acerca de la urgencia de que se promulgaran directrices y reglamentos en materia urbanística y para cobrar el impuesto de bienes inmuebles de acuerdo con el ordenamiento legal establecido en el Distrito de Cóbano.

Asimismo, en el informe N° AIM-04-2018 del 7 de noviembre, 2018 **“Informe de auditoría de carácter especial acerca de los procedimientos de control sobre el procesoy gestión de cobro de los impuestos y tasas en el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano”**, ya esta auditoría interna había determinado en ese entonces, que en el Distrito de Cóbano existían 15 propiedades registradas en condominio, compuestas por un total de 1.230 fincas filiales, sobre los cuales el

¹⁶ Normas 4.4.3, 5.1 y 5.6 del Manual de normas de control interno



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO

AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 24 de 26

Departamento de Construcciones no llevaba expedientes sobre cada uno de ellos, donde se pudo detectar que cada solicitud sobre un trámite determinado que presente el dueño de una filial, ya sea de permiso de construcción, sobre uso de suelo, alineamiento, o desfogue de aguas pluviales, entre otros, se tramitaba en el referido Departamento de manera independiente, sin considerarse en ningún momento que forma parte de un condominio.

La ausencia de expedientes y de registros sobre cada uno de esos proyectos y de los proyectos nuevos que eventualmente se estén desarrollando no permite conocer en forma rápida y oportuna la situación actual en que se encuentra cada proyecto, así como ejercer su control. Tal información es imprescindible para su inclusión en los registros de catastro y contables que se llevan en este Ayuntamiento, a efectos de proceder al cobro de los servicios e impuestos municipales correspondientes.

Asimismo, como se indicó en esa oportunidad, el crecimiento desmedido de este tipo de construcciones, no le permite al ayuntamiento establecer si está o estará a futuro en capacidad de suministrar los servicios que se requieren como contraparte.

No obstante, los resultados de este estudio evidencian que las recomendaciones y advertencias no fueron cumplidas, pues no se ha avanzado ni siquiera en cuanto al orden de los expedientes de los condominios que ya estaban aprobados y de los cuales se aportó lista al Departamento, en el informe de Auditoria AIM-04-2018 del 7 de noviembre, 2018.

Como medio efectivo de control, es necesario que todas las operaciones de la entidad se respalden adecuadamente mediante la documentación necesaria, la cual debe estar disponible para su verificación, por lo que la administración debe disponer y aplicar políticas y procedimientos de archivo apropiados, para la preservación de los documentos y de la información que deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico¹⁷.

3. CONCLUSIONES

El estudio realizado permitió determinar que el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano no está ejerciendo un adecuado control y vigilancia del vertiginoso desarrollo urbano y construcción de obras que presenta su distrito, en parte porque carece de planes reguladores urbanos, y en consecuencia de los reglamentos conexos que normen el proceso constructivo, con criterios legales y técnicos que rijan esa materia, situación que requiere que la Administración Municipal, con el apoyo del Concejo, defina y apruebe las acciones necesarias para contar con un adecuado control interno de las actividades relativas a la recepción, revisión y

¹⁷ Norma 5.5 de las normas de control interno para el sector publico



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N°. AIM-04-2021

Página 25 de 26

aprobación de las solicitudes de permisos de construcción, del archivo y custodia de los mismos, así como también para las inspecciones y seguimiento oportuno a los procesos de clausuras de obras constructivas por infracciones a la Ley de Construcciones, con el fin de detectar con oportunidad las irregularidades y abusos que se presentan en torno a la actividad constructiva y tomar las medidas correctivas que correspondan para cada caso en particular conforme a derecho, ya que no solo se atenta contra las arcas municipales, sino que van en menoscabo de un ordenado desarrollo urbano del distrito, que pueden provocar problemas irreparables para el ambiente y por ende, afectar la calidad de vida de los habitantes.

4. RECOMENDACIONES

4.1. Al Concejo

a) Requerir a los miembros de la Comisión Especial de Planes Reguladores el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con los lineamientos que emita ese Concejo Municipal, así como la actualización del libro de actas correspondiente donde consten los acuerdos tomados por esa Comisión. Para el cumplimiento de esta recomendación debe remitir a esta Auditoría Interna copia del acuerdo tomado a más tardar el 30 de setiembre del 2021. Ver punto 2.1 de este informe.

b) Reanudar los esfuerzos para gestionar la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito completo, con el propósito de que sea utilizado como instrumento de control por el ayuntamiento con criterios legales y técnicos para llevar adelante un ordenado crecimiento de su desarrollo inmobiliario urbano. Para el cumplimiento de esta recomendación debe remitir a esta Auditoría Interna copia de la estrategia implementada, a más tardar el 30 de setiembre del 2021. Ver punto 2.1 de este informe.

4.2 A la Intendencia Municipal

a) Elaborar y someter a aprobación del Concejo para su posterior implementación, reglamentos o manuales de procedimientos para la ejecución de las principales actividades que se realizan internamente relacionadas con la gestión de los permisos de construcción que se otorgan, donde se establezcan las actividades de control y los niveles de responsabilidad de los distintos funcionarios que participan en ese proceso de recepción, análisis y aprobación de los permisos de construcción, así como también de las inspecciones de campo que se deben realizar y del seguimiento a los procesos de clausuras que se llevan a cabo. Para el cumplimiento de esta recomendación debe remitir a esta Auditoría Interna copia de los reglamentos o manuales de procedimientos ya aprobados por el Concejo y divulgados o aprobados por los medios pertinentes, a más tardar el 30 de noviembre del 2021. Ver punto 2.2 de este informe.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO
AUDITORIA INTERNA

INFORME N° AIM-04-2021

Página 26 de 26

b) Implementar en coordinación con el Encargado del Departamento de Construcciones un plan de acción con actividades y responsables de su ejecución para el establecimiento de medidas de control que permitan:

Una adecuada custodia de los expedientes de permisos de construcción y de la documentación que se mantiene en ellos, que garanticen que la misma esta completa.

Un seguimiento oportuno a los procesos de clausura de obras constructivas por infracción a la Ley de Construcciones y de la imposición de las sanciones a los propietarios de los inmuebles que incurran en este tipo de contravenciones, de conformidad con el capítulo XXI de la Ley de Construcciones. Para el cumplimiento de esta recomendación debe remitir a esta Auditoría Interna copia de la estrategia elaborada e implementada, a más tardar el 30 de noviembre del 2021. Ver puntos 2.3 y 2.4 de este informe.

c) Ordenar al encargado del Departamento de Construcciones, que de manera inmediata abra y mantenga actualizado un registro y expedientes individuales sobre los anteproyectos y proyectos de urbanización y condominios que se han desarrollado en el distrito, que contengan toda la información relevante, tal como el nombre del proyecto, nombre del desarrollador, profesional responsable, dirección exacta, citas de inscripción registral de la finca, cantidad de lotes, diseños de sitio, planos y mosaicos catastrales, aprobación del Concejo, recepción de conformidad por la Municipalidad o si dicha recepción se encuentra pendiente, que se haya garantizado el importe de las obras de habilitación urbana del inmueble, que se hayan pagado los impuestos correspondientes y traspasado a la Municipalidad las áreas públicas que por Ley el urbanizador debe ceder (urbanizaciones), así como los criterios técnicos del Ingeniero Municipal y de las comisiones municipales, además de la correspondencia recibida o enviada en relación con la misma.

Para el cumplimiento de esta recomendación debe remitir a esta Auditoría Interna copia del oficio emitido conteniendo dicho requerimiento, a más tardar el 31 de octubre del 2021. Ver punto 2.6 de este informe.

5. CONSIDERACIONES FINALES

- 5.1** La información que se solicita en este informe es para acreditar el cumplimiento de las recomendaciones, deberá remitirse en los plazos y términos antes fijados por la Auditoría Interna.
- 5.2** Se recuerda a la Administración la obligatoriedad de analizar e implementar las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292.

Licda. Maricel Rojas León, M.Sc
Auditora Interna

