



17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

El presente estudio de auditoría se desarrolla de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014) y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009), con base en las leyes, reglamentos y procedimientos que le son aplicables.

La responsabilidad de esta Auditoría consistió en emitir una opinión, con respecto al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por esta Unidad, en materia constructiva, tomando en consideración para tal efecto las políticas y procedimientos internos y la inspección en campo; los resultados y recomendaciones de dicha evaluación, en términos de valor agregado, contribuyen en primera instancia, a promover cambios positivos en la salvaguarda del marco legal aplicable en las obras en el proceso constructivo y además el promover el fortalecimiento de los controles institucionales en ese campo.

1.4. Comunicación preliminar de los resultados del estudio

Para la comunicación de los resultados preliminares, la Auditoría Interna realizó el día 06 de setiembre del 2018, la reunión denominada "Comunicación de Resultados" la cual fue formalizada mediante invitación, al Alcalde Municipal (Oficio N° AI-376-18, del 04/09/2018), solicitando de igual forma la convocatoria de la Coordinadora del de la Dirección de Urbanismo, a los coordinadores de los Procesos de Fiscalización Urbana y Rural y de Control Urbano y Rural; para dar a conocer los resultados del estudio denominado "Seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna en materia constructiva".

Durante esta conferencia final, se expuso a los siguientes participantes: al MBA. Gilberth Jiménez Siles, Alcalde Municipal, a la Arq. Silvia Carballo Girón, Coordinadora de la Dirección de Urbanismo; al Lic. Pablo Brenes Azofeifa, Coordinador del Proceso de Fiscalización Urbana y Rural y al Arq. Gustavo Zeledón Céspedes, Coordinador del Proceso de Control Urbano y Rural.

En dicha reunión, se expuso los resultados surgidos en el desarrollo del estudio, así como las conclusiones y las recomendaciones que a criterio de la Auditoría se deben de aplicar.

Se confeccionó además un documento denominado "Acta de Comunicación de Resultados" en el cual se detallan los principales aspectos del estudio, los plazos de cumplimiento de las recomendaciones acordadas y los funcionarios que participaron en la reunión.

Es importante indicar, que las diferentes argumentaciones expresadas por los participantes durante la reunión, no tienen repercusión sobre el fondo de los resultados del estudio, solamente se hicieron observaciones de forma y de los plazos





de las recomendaciones. Aspectos que fueron de valoración e incorporadas en el informe.

1.5. Apoyo de un profesional en materia de ingeniería civil:

Valoración de la necesidad de un especialista.

Conforme lo establece la Norma 203.8 del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE), y por la ausencia de un profesional que apoye las labores de la Auditoría Interna, con criterio independiente en el área de ingeniería civil, muchos de los estudios emitidos por esta Unidad, tuvieron participación y apoyo del Ingeniero Randall Muñoz Matamoros.

2. Resultados del estudio

Derivado del análisis de la información y de las pruebas respectivas se obtuvo los siguientes resultados:

2.1. Generalidades del estudio

El cantón de Desamparados, presenta un crecimiento y desarrollo urbanístico relativamente importante en los últimos años, que de acuerdo a la información suministrada por el Proceso de Control Urbano y Rural, se tiene un promedio de 643.6 permisos de construcción aprobados en los últimos tres años, como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfico N° 1





17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

De acuerdo a la Ley de Planificación Urbana en su artículo 70, las municipalidades quedan autorizadas de percibir como impuesto el 1%, sobre el valor de las construcciones que se construyen a futuro, razón por lo cual dicho impuesto ha generado en los últimos tres años ingresos promedios anuales por la suma de ¢137 millones de colones, qué al relacionarlo con el presupuesto definitivo municipal, este tiene una participación tan solo del 1.1%. Tal como se puede observar en el cuadro N° 1:

Cuadro N° 1
Cuadro comparativo
Impuesto específico sobre construcciones vs presupuesto definitivo
Periodos 2015 -2017

Año	Concepto	Presupuesto Definitivo	Impuesto especif. sobre Construcción	%
2015		12,335,713,495.00	209,516,847.00	1.7%
2016		12,772,559,711.00	123,347,995.07	1.0%
2017		13,993,270,727.00	78,179,344.00	0.6%
Promedio			137,014,728.69	1.1%

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos

Razón por lo anterior, el control urbano no tiene su importancia relativa desde un sentido cuantitativo, por cuanto los ingresos por este concepto no son muy representativos con respecto al presupuesto definitivo institucional. Sino que su valor agregado radica en la conceptualización de ciudad y planificación que debe tener esta en el desarrollo urbanístico del cantón, bajo los factores de sostenibilidad, economía y crecimiento demográfico.

De lo anterior, es que el estado ha creado una serie de normativa para su aplicación que permita que las ciudades se desarrollen de una forma planificada y regulada, misma que ha sido reforzada a través de regulaciones internas de los gobiernos locales. Dentro de esta amplia normativa que regula el desarrollo urbano, se destaca:

- Ley de Construcciones
- Ley de Planificación Urbana
- Código Municipal
- Planes de Ordenamiento Territorial
- Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones
- Reglamento Ley Plan Municipal de Desarrollo Urbano

Asimismo, teniendo que el control urbano a nivel municipal tiene un enfoque más cualitativo que cuantitativo, es que las municipalidades tienen la obligación que le confiere la Ley, de controlar y sancionar aquellos ciudadanos que infrinjan la normativa existente, utilizando su plataforma institucional de forma eficiente y en



17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

apego a conceptos de control interno, que establece la Ley General de Control Interno y a la normativa dictada por el órgano fiscalizador competente.

2.2. Antecedentes del estudio

Durante los últimos cinco años, una gran parte de las denuncias y quejas presentadas a la Auditoría Interna, corresponden en materia constructiva, en donde estos casos presentan debilidades en cuanto al desarrollo urbanístico, en que se ejecutan obras sin los permisos municipales correspondientes o en su efecto que estas no se adecuan a lo aprobado.

En visitas realizadas de campo durante los procesos de fiscalización se puede observar una cultura constructiva dentro del Cantón en donde muchas de las construcciones no se adecuan a la normativa urbana existente, es el caso del desarrollo de segundas plantas para ser utilizadas como apartamentos, por lo que se observa en todo el Cantón construcciones en donde se tienen escaleras expuestas para dar acceso a los mismos.

Desde el año 2013, así lo confirma el oficio N° AMAAT-033-13, el Coordinador del Área de Administración Tributaria en ese momento, realizó la solicitud de recurso humano para el fortalecimiento del control de esa Unidad, dirigido a la vigilancia, supervisión e inspección de las construcciones. Misma solicitud que fue replicada en el año 2014, con el oficio N° AMAAT-030-14, en el 2015 con el oficio N° AATUI-840-15 y así sucesivamente hasta la fecha.

Ya en el 2016, mediante oficio N° IS-1102-16 y IS-1148-16, la Unidad de Inspección realiza un oficio a la jefatura inmediata, de forma más explícito, en donde establece las necesidades, como indica las debilidades que mantiene el área, dentro de las que se menciona: personal insuficiente, personal no capacitado, déficit de software y hardware, instalaciones inadecuadas y por último problemas en la estructura organizacional.

2.3. Sobre los estudios de fiscalización ejecutados

A partir del año 2016, en cumplimiento con el Plan Estratégico 2016-2019, dada la calificación prioritaria de riesgo que mantuvo el proceso de inspección de construcciones de un 84.4%, se procede a la ejecución de los estudios de fiscalización de Auditoría Interna en esa área, con el apoyo de un profesional en el campo de la Ingeniería Civil.

De los procesos de fiscalización realizados por la Auditoría Interna (advertencias, operativos y de carácter especial), se han ejecutado un total de 11 procesos, los cuales se detallan:

Cuadro N° 1



**Procesos ejecutados por la Auditoría Interna
en materia de construcciones**

ITEM	FECHA	N° INFORME	NOMBRE
1	24/05/16	161-16	INFORME SOBRE LA GESTIÓN DE LA UNIDAD DE INSPECCIONES
2	14/06/16	216-16	INFORME PARCIAL - SOBRE LA TRAMITACIÓN DE PERMISOS CONSTRUCTIVOS E INSPECCIONES DE LAS OBRAS DURANTE EL PROCESO CONSTRUCTIVO
3	27/09/16	370-16	ADVERTENCIA SOBRE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL "REGLAMENTO PARA EL PROCEDIMIENTO DE DEMOLICIONES Y COBRO ADMINISTRATIVO DEL COSTO DE LAS DEMOLICIONES DE LAS CONSTRUCCIONES SIN PERMISO DE CONSTRUCCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS"
4	05/10/16	384-16	INFORME PARCIAL - SOBRE LA TRAMITACIÓN E INSPECCIONES DE LAS OBRAS DURANTE EL PROCESO CONSTRUCTIVO – DISTRITO CENTRO DE DESAMPARADOS
5	20/02/17	AI-EAE-002-17	INFORME PARCIAL - SOBRE LA TRAMITACIÓN E INSPECCIONES DE LAS OBRAS DURANTE EL PROCESO CONSTRUCTIVO – DISTRITO SAN JUAN DE DIOS DE DESAMPARADOS
6	05/04/17	AI-INF-012-17	INFORME PARCIAL - SOBRE LA TRAMITACIÓN E INSPECCIONES DE LAS OBRAS DURANTE EL PROCESO CONSTRUCTIVO – DISTRITO SAN MIGUEL DE DESAMPARADOS
7	25/10/17	AI-INF-409-17	INFORME ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL - DENUNCIA PRESENTADA SOBRE UNA CONSTRUCCIÓN EN DESAMPARADOS CENTRO SIN LOS PERMISOS RESPECTIVOS
8	20/03/18	AI-INF-116-18	SEGUIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE LOS INFORMES DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN DE LOS DISTRITOS CENTRAL, SAN JUAN DE DIOS Y SAN MIGUEL DEL CANTÓN DE DESAMPARADOS."
9	20/03/18	AI-121-18	ADVERTENCIA SOBRE INCUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA UNIDAD DE INSPECCIÓN, SEGÚN RESULTADOS DEL INFORME TÉCNICO SOBRE "SEGUIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE LOS INFORMES DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN DE LOS DISTRITOS CENTRAL, SAN JUAN DE DIOS Y SAN MIGUEL DEL CANTÓN DE DESAMPARADOS
10	20/03/18	AI-122-18	ADVERTENCIA SOBRE INCUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA UNIDAD DE INSPECCIÓN, SEGÚN RESULTADOS DEL INFORME TÉCNICO SOBRE "SEGUIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE LOS INFORMES DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN DE LOS DISTRITOS CENTRAL, SAN JUAN DE DIOS Y SAN MIGUEL DEL CANTÓN DE DESAMPARADOS
11	20/03/18	AI-123-18	ADVERTENCIA SOBRE INCUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA UNIDAD DE INSPECCIÓN, SEGÚN RESULTADOS DEL INFORME TÉCNICO SOBRE "SEGUIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE LOS INFORMES DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN DE LOS DISTRITOS CENTRAL, SAN JUAN DE DIOS Y SAN MIGUEL DEL CANTÓN DE DESAMPARADOS

Como se puede observar, el proceso de fiscalización se ejecutó desde el año 2016, en el cual se realizaron un total de cuatro procesos, para el año 2017 fueron un total de tres procesos y ya para el año 2018 cuatro procesos.

De los resultados de los estudios y advertencias ejecutadas, con el fin de fortalecer el control interno de las áreas y de los procesos se realizaron un total de 27 recomendaciones y 4 advertencias, mismas que fueron dirigidas a las áreas, según el siguiente recuadro:

Gráfico N° 1



17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

De las debilidades determinadas en los diferentes informes de Auditoría a las que van dirigidas las recomendaciones para el fortalecimiento del control de los procesos, a nivel general se mencionan:

1. Control y supervisión

De los aspectos evaluados, se pudo determinar una serie de debilidades en donde rescatando aquellas más relevantes, están las dirigidas al desarrollo operativo del proceso, tal es el caso:

- a) Falta de efectividad en la inspección de los permisos de construcción, antes, durante y posterior al desarrollo de las obras.
- b) Los controles existentes no permiten determinar responsabilidades de los funcionarios que ejecutan dichos procesos.
- c) Bajos resultados en la autoevaluación del Control interno.
- d) Ausencia de roles de trabajo, bitácoras y controles sobre la operatividad de los inspectores.
- e) Falta de supervisión y respaldos de esta sobre los procesos que realizan los inspectores.
- f) Sistemas de información manuales o en hojas de Excel, que no permiten un adecuado flujo, en cuanto a la oportunidad de la información.



17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

Lo anterior fue fundamentado en relación a las diferentes pruebas ejecutadas por la Auditoría Interna en el campo y en lo observado en los diferentes procesos que se ejecutan.

2. Aplicación y formalización de la normativa

De este apartado se incluyen todas aquellas debilidades, cuyas recomendaciones van dirigidas al cumplimiento de la normativa vigente o en su caso al desarrollo, actualización y formalización de la normativa interna. De estos aspectos se pueden mencionar:

- a. Falta de políticas internas debidamente formalizadas sobre los requisitos que deben de contener los expedientes administrativos.
- b. Cumplimiento al artículo 45 y 46, del Plan de Ordenamiento Territorial.
- c. Ausencia de un Reglamento para el proceso de demoliciones debidamente formalizado.
- d. Falta de aplicación del proceso para la violación de sellos.
- e. Cumplimiento del artículo 87 de la Ley de Construcciones.

3. Manual de procedimientos para los procesos

De acuerdo a lo observado por la Auditoría y a lo indicado por las unidades auditadas, durante la ejecución de los diferentes estudios no se contaba con procedimientos detallados a lo interno de cada área en donde cada funcionario conociera el procedimiento para cada actividad, como los protocolos a seguir durante sus labores. Asimismo, la carencia de estos procedimientos hace que exista incertidumbre sobre los requisitos que deben estar incluidos en los expedientes administrativos.

4. Estructura organizacional

Del estudio N° 161-16, del 24/05/2016, sobre la Gestión de la Unidad de Inspecciones, se pudo determinar que a dicha Unidad, se le habían asignado una serie de actividades nuevas, que ponían en riesgo la calidad de los servicios que por su naturaleza estaban concedidos en el Manual de Organización y Funciones vigente en su momento, por lo que algunas de las recomendaciones fueron dirigidas a la ejecución de un estudio para valorar la estructura organizacional de la Unidad de Inspecciones, considerando la necesidad y perfil del recurso humano. Aspecto que era señalado por la jefatura como justificación a las debilidades existentes, a la falta del recurso humano y al perfil que tienen los funcionarios.



5. Ausencia del apoyo de un profesional competente

La Unidad de Inspección no contaba con un ingeniero civil o profesional a fin, que permitiera verificar en el campo, el cumplimiento técnico en cuanto a la ejecución de las obras realizadas, en acorde con el permiso de construcción y los planos constructivos debidamente aprobados por el municipio. Esto creaba un sesgo a la hora de la supervisión de las obras inspeccionadas, dado que los Inspectores únicamente se limitaban a verificar que las obras contaran con el documento del permiso de construcción y la cantidad de metros en construcción.

En resumen, de las treinta y un recomendaciones y advertencias, como se puede observar en el Gráfico N° 2, una gran mayoría van dirigidas a fortalecer las debilidades de "control y supervisión" y "Aplicación y formalización de la normativa". Ya en menor cantidad al "desarrollo de procedimientos", "estructura organizacional" y "profesional de apoyo", esto último sin que signifique de menor importancia, más bien todas deben ser revisadas y valoradas para su fortalecimiento.

Gráfico N° 2





17 de setiembre de 2018

INFORME N° AI-INF-396-18

2.4. Sobre el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y advertencias emitidas por la Auditoría Interna

Con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones y advertencias emitidas en los diferentes informes de fiscalización, la Auditoría Interna realizó consultas a las diferentes áreas, mediante los oficios N° AI-2017-18, AI-218-18, AI-219-18, AI-220-18, AI-221-18; como de igual forma por medio de la observación e inspecciones de campo se pudo verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones y advertencias.

Dentro de los resultados a nivel general, se observa que el grado de cumplimiento dado por la Administración, difiere por el percibido de la Auditoría Interna, esto por cuanto la Administración dice tener un cumplimiento del 42%, mientras para la Auditoría no se ha cumplido en su totalidad, dado que el grado de cumplimiento es parcial en un porcentaje del 35%, por lo que el restante corresponde al no cumplimiento de un 65%, tal como se puede observar en el cuadro N° 2.

CUADRO N° 2
CUMPLIMIENTO A RECOMENDACIONES Y ADVERTENCIAS
ADMINISTRACIÓN - AUDITORIA INTERNA

DEBILIDAD	TOTAL	SEGÚN ADMINISTRACIÓN			SEGÚN AUDITORÍA INTERNA		
		CUMPLIDA	PARCIAL	NO CUMPLIDA	CUMPLIDA	PARCIAL	NO CUMPLIDA
Control y supervisión	17	6	11	0	0	2	15
Aplicación y formalización la normativa	8	5	2	1	0	5	3
Desarrollo de procedimientos	3	2	1	0	0	1	2
Estudio técnico de estructura organizacional	2	0	2	0	0	2	0
Profesional competente en materia de ingeniería	1	0	1	0	0	1	0
TOTAL	31	13	17	1	0	11	20
PORCENTAJE		42%	55%	3%	0%	35%	65%

Las recomendaciones consideradas por la Auditoría Interna, como cumplidas de formas parciales o no cumplidas, están relacionadas con el producto que debió ser presentado a esta Unidad, para la acreditación del cumplimiento de la recomendación, según los plazos otorgados en donde no se envió respuesta formal del producto solicitado.

Si bien es cierto, de acuerdo a lo expresado por los diferentes procesos relacionados con esta materia, tomaron medidas para el fortalecimiento del control dado los resultados de los informes, estas medidas no fueron conceptualizadas en un plan de acción, lo que hace que la Auditoría Interna no pueda considerar estas acciones, si las mismas no fueron parte del documento solicitado.

Con el sentido de verificar el objetivo con que fueron emitidas las recomendaciones y advertencias, las cuales van orientadas al fortalecimiento del control interno en



17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

materia constructiva, se procedió a ejecutar otras metodologías para la fiscalización y determinación del cumplimiento, como puede ser la observación en visita al campo sobre construcciones en ejecución o casos que durante el estudio que por su naturaleza fueron atendidos.

2.5. De los resultados al seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y advertencias según debilidad a fortalecer

En el mismo sentido del apartado 2.3 del presente informe en donde se agrupan las debilidades según su naturaleza, es que se procede a dar los resultados de las mismas:

2.5.1. Control y supervisión

De acuerdo a lo observado por la Auditoría Interna, las recomendaciones dirigidas al fortalecimiento del control y supervisión en materia constructivas no fueron cumplidas, esto por cuanto lo indica el mismo Proceso de Fiscalización Urbana y Rural, existen necesidades esenciales que no han sido suplidas y que impiden el adecuado control y supervisión de las obras constructivas.

En respuesta a los oficios AI-219-18 y AI-221-18 de la Auditoría Interna, sobre el estado de las recomendaciones, el Proceso de Fiscalización Urbana y Rural, da respuesta con el oficio N° AATUI-1198-18, del 05/06/2018, indica: ***“La Unidad de Inspección continúa con la misma cantidad de personal desde el momento en que inició el estudio por parte de la Auditoría Interna, por lo que se considera un cumplimiento parcial dado que no es posible realizar una verificación adecuada a las construcciones dada las cargas de trabajo versus el personal que se tiene, ésta situación ya se ha mencionado en otros oficios”.***

Por su parte dichas recomendaciones no fueron acreditadas ante la Auditoría Interna como se había indicado, en donde se solicitaba como producto de mejora el desarrollo de un plan de acción, para solventar cada una de las debilidades planteadas en cuanto al tema de control y supervisión.

Dado lo anterior y a las vistas de campo realizadas en donde se determinaron obras desarrolladas sin los permisos de construcción respectivos y obras que no se adecuan al permiso otorgado, es que se considera que dichas recomendaciones no han sido cumplidas.

Asimismo, esta debilidad en el control urbano de obras constructivas dentro del Cantón, se une al vacío existente de controles en cuanto a la determinación de responsabilidades de aquellos posibles funcionarios que ante la debilidad en procesos de supervisión y control permitieran el desarrollo de construcciones al margen de lo que establece la normativa vigente.





17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

2.5.2. Aplicación y formalización de la normativa

Este apartado como ya se había mencionado, corresponde al cumplimiento y desarrollo de la normativa vigente, para el fortalecimiento del control interno en materia constructiva. Del cual se menciona:

1. Lo que establece el artículo 45 y 46 del Plan de Ordenamiento Territorial se da por incumplidas, por cuanto en las verificaciones realizadas a los expedientes administrativos, se pudo determinar que algunos de los requisitos no se encontraban respaldados, esto fue indicado mediante el informe N° AI-INF-116-2018, del 20/03/2018.
2. En el caso del cumplimiento al artículo 87 de la Ley de Construcciones, de acuerdo a lo ya mencionado en lo que corresponde al "Control y Supervisión", se determina que existe un grado de incumplimiento a la aplicación de dicho artículo, por cuanto no se realizan las inspecciones antes, durante y al cierre de la construcción respectivamente.
3. Un elemento de importancia dentro del fortalecimiento del control Interno, es que se cuente con una reglamentación para el proceso de demoliciones, aspecto que había sido abordado por esta Auditoría Interna, mediante la Advertencia N° 370-16, del 22/09/2016, al Concejo Municipal, sobre la necesidad de que el Concejo Municipal entrante retomara el "Reglamento para el procedimiento de demoliciones y cobro administrativo del costo de las demoliciones de las construcciones sin permiso de construcción de la Municipalidad de Desamparados", mismo que fue trasladado por la Administración mediante el Oficio N° DU-I-141-02-2012, el día 22/02/2012, que a la fecha de corte de la advertencia (31/08/2016), dicho proyecto de reglamentación mantenía un total 4,53 años en el proceso de aprobación.

A la fecha dicho proyecto se encuentra en el Concejo Municipal, en procesos de actualización y aprobación.

4. Otro elemento de gran relevancia dentro de este proceso, es la aplicación del proceso de violación de sellos, el cual la Auditoría Interna mediante el Informe n° AI-INF-409-17 del 30/10/2017, en donde comunicó la recomendación 4.1.3 para que se ejecutara el procedimiento ante una violación de sellos de forma inmediata. Informe que no fue objetado para su cumplimiento y que mediante oficio N° AM-2265-17, del 02/11/2017, se solicita la atención de las recomendaciones.

A pesar de lo anterior, de acuerdo a lo observado por esta unidad fiscalizadora y a lo comentado por el Proceso de Fiscalización Urbana y Rural, se realiza la clausura del lugar, pero no se están realizando procesos para la violación de sellos.





2.5.3. Manuales de procedimientos para los procesos

Los manuales de procedimientos son los instrumentos formales que tienen los funcionarios para realizar sus diferentes tareas, como la asignación de responsabilidades que asumen en las mismas.

Durante los diferentes estudios de fiscalización realizados, muchas de las actividades ejercidas por las unidades en los procesos constructivos, carecen de manuales de procedimientos debidamente aprobados, determinándose debilidades tales como:

- Protocolos que guíen a los funcionarios el actuar ante las situaciones que pueden verse envueltos durante sus labores.
- No hay claridad de las responsabilidades para el desarrollo de procesos administrativos.
- No se encuentran formalizados los controles para una adecuada supervisión: roles de trabajo, bitácoras, formularios, requisitos, etc.

Si bien es cierto mediante el oficio N° AATUI-1198-18, ya citado, el Proceso de Fiscalización Urbana y Rural, establece que los procedimientos en el caso de ellos están descritos en el Manual Financiero - Contable, estos no pueden ser considerados como los procedimientos del área, dado que este tipo de procedimiento está dirigido como es la naturaleza de su nombre a la parte financiera; por lo que puede dejar de lado detalles y controles esenciales del quehacer específico de esta. Las sanas prácticas administrativas establecen la necesidad que cada área mantenga sus propios procedimientos debidamente revisados por un ente competente designado para ese fin y aprobados por el jerarca administrativo, en este caso por el Alcalde Municipal. Además de los cambios efectuados por las transformaciones institucionales recientemente aprobadas.

En el caso de los procedimientos del Proceso de Control Urbano y Rural, esta área tiene algunos procedimientos, pero estos no se encuentran debidamente formalizados, con la revisión del área competente y la aprobación del Alcalde Municipal. Asimismo, en los casos de procesos que son de acatamiento por la ciudadanía, estos deben de estar debidamente publicados, atendiendo lo que la ley establece al respecto.

Es por lo anterior que las recomendaciones emitidas para el desarrollo de procedimientos no se pueden considerar como cumplidas.

Conoce la Auditoría Interna que se está ante el desarrollo de los manuales de procedimientos a nivel institucional, pero desde la fecha de la recomendación transcurre el desarrollo de actividades sin este tipo de instrumentos debidamente aprobados.



17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

2.5.4. Estructura organizacional

Con el oficio N° AI-220-18, del 22/05/2018, la Auditoría Interna solicita a la Alcaldía Municipal información sobre el cumplimiento de la recomendación, por lo que ésta como respuesta mediante oficio N° AM-1393-18, del 05/06/2018, solicita un informe a la Unidad de Planificación, sobre lo actuado.

De acuerdo a lo observado por esta Auditoría, a nivel institucional se realizó un estudio sobre la estructura organizacional; dando como resultados una estructura por procesos. Se está en proceso de ejecución un análisis de cargas de trabajo por cada área institucional, dentro del cual se le va a dar prioridad al Proceso de Fiscalización Urbana y Rural.

Dado a lo anterior, la recomendación dirigida a la ejecución de un estudio técnico para revisar las diferentes funciones realizadas por la Unidad de Inspecciones, se ha cumplido de forma parcial, pero sin resultados con respecto a las cargas de trabajo y naturaleza de funciones.

2.5.5. Ausencia del apoyo de un profesional competente

En cuanto al cumplimiento de la recomendación que solicita el apoyo de un profesional competente en lo que respecta a la inspección de obras constructivas, se considera que mantiene que dicho avance ha sido parcial.

De acuerdo al oficio N° AATUI-1198-18, el Proceso de Fiscalización Urbana y Rural, que desde hace un año se incorporó un profesional, el cual realiza salidas para verificación de construcciones los días jueves, sin embargo, se indica que este funcionario no es suficiente para cubrir el cantón de Desamparados.

Dicha situación se pudo determinar a través de visitas de campo realizadas por la Auditoría Interna, en donde se observó construcciones cuyas obras no se ejecutaban con respecto a lo autorizado por el municipio. Por ejemplo; uno de los casos tenía escaleras que separaban el segundo nivel, del primero, dándose la posibilidad de establecer dos unidades habitacionales, en donde el permiso se solicitó y se aprobó para una sola unidad habitacional (Permiso N° PC-528-17).

Lo anterior y como ya lo ha indicado la Auditoría Interna, en los diferentes informes, se ha vuelto una práctica a nivel de todo el Cantón, en donde muchos de los permisos que se ejecutan para una ampliación de una segunda planta, terminan siendo varias unidades habitacionales, dado que el control durante y posterior de las obras, no se realiza con la oportunidad y continuidad requerida.





3. Conclusiones

3.1. La importancia del control urbano, a nivel cantonal radica desde la perspectiva cualitativa y no cuantitativa, dado que los ingresos recaudados por el proceso son relativamente bajos en comparación con el presupuesto institucional. Por lo que su naturaleza va más hacia el ordenamiento cantonal, concepto de desarrollo de ciudad y sostenibilidad.

3.2. La Auditoría Interna en los últimos tres años ha realizado un total de 11 procesos de fiscalización en materia constructiva (7 informes y 4 advertencias), de los cuales se han realizado un total de 27 recomendaciones y 4 advertencias.

3.3. De acuerdo al seguimiento dado por la Auditoría Interna a las recomendaciones y advertencias, estas tienen un cumplimiento parcial del 35% y no cumplidas de un 65%.

3.4. Los productos solicitados por la Auditoría Interna para la acreditación de las recomendaciones, no fueron en su mayor parte presentados oportuna y formalmente, como son los planes de acción de mejoras solicitados.

3.5. La posible falta de cumplimiento a las recomendaciones para el fortalecimiento del control interno, es justificada y generalizada por parte de las dependencias responsables a la necesidad de recursos, especialmente humano, dado el extenso territorio que debe cubrirse para su control y supervisión, así como a las diversas tareas que se ejecutan, lo que dificulta el acatamiento de las recomendaciones emitidas en los diferentes informes.

3.6. Ante las debilidades existentes de los procesos en materia constructiva, se hace necesario que tanto el Concejo Municipal como la Alcaldía Municipal, establezcan estrategias oportunas según sus competencias, que permitan fortalecer el control interno de estos procesos, por cuanto las soluciones a estas deberán ser atendidas al más alto nivel.

3.7. Las debilidades de control interno en la inspección de obras según las posibles limitaciones de recurso humano suficiente y competente, herramientas tecnológicas u otros instrumentos administrativos, ponen en riesgo el ordenamiento urbano y rural del cantón, la satisfacción del ciudadano, promoviendo la posibilidad de efectuarse elementos de corrupción, tanto a nivel externo como a lo interno, sin que se cuente con una adecuada plataforma administrativa para establecer responsabilidades.

3.8. De lo anterior se desprende que del proceso en materia constructiva requiere de una atención urgente, del más alto nivel, para minimizar las consecuencias que puedan generarse al existir un riesgo de control interno, que puede materializarse e ir



17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

en contra de la razonabilidad y confianza del control interno de los procesos fiscalizados.

4. Recomendaciones

De conformidad con la Ley General de Control Interno, artículos: 7, 10, 12, 35, 36, 37 y 39; y con el objeto de subsanar las debilidades de control interno señaladas en los resultados del presente informe, es que la Auditoría Interna propone las siguientes recomendaciones, como un proceso de redireccionamiento a las recomendaciones que fueron giradas en los informes mencionados en apartado 2.3, en el Cuadro N° 1 "Procesos ejecutados por la Auditoría Interna en materia de construcciones".

Lo anterior con el fin de que estas propuestas se promuevan definitivamente y de forma oportuna al más alto nivel, según las competencias de cada autor en los diferentes procesos de la materia constructiva para el fortalecimiento del sistema de control interno.

4.1. Al Concejo Municipal

4.1.1. De conformidad con lo que establece el Artículo 13 incisos c), d) y p) del Código Municipal, se solicita aprobar y dotar a la Administración de la normativa tendiente a regular el proceso de demoliciones de las construcciones sin permiso de construcción o de aquellas obras que no se ajustaron al permiso otorgado, considerando el aporte de la parte técnica en materia constructiva. Dada la importancia de dicha normativa para el fortalecimiento del control interno y que dicho órgano se encuentra en la etapa de revisión y aprobación de un proyecto de igual naturaleza, se le otorga un plazo de tres meses para dotar de dicha regulación a la administración.

La Auditoría Interna acreditará dicha recomendación, con la remisión por parte de la Secretaría General, cinco días posteriores, del acuerdo en donde se apruebe dicha regulación.

4.2. A la Alcaldía Municipal

4.2.1. Realizar un estudio técnico en los procesos de Fiscalización Urbana y Rural y de Control Urbano y Rural, de su estructura organizacional que incluya cargas de trabajo, con el fin de determinar las necesidades de mejora y recursos (humanos, materiales y tecnológicos). En cuanto al recurso humano, verificar elementos de suficiencia y competencia. Dicha recomendación se debe de ejecutar en un plazo no mayor a seis meses.





17 de setiembre de 2018

INFORME N° **AI-INF-396-18**

La acreditación de esta recomendación ante la Auditoría Interna, será mediante un oficio de la Alcaldía Municipal a la Auditoría Interna, comunicando los resultados del estudio técnico al día siguiente del cumplimiento del plazo de esta recomendación.

4.2.2. Que la Alcaldía Municipal coordine con la Dirección de Urbanismo y los procesos de Fiscalización Urbana y Rural y de Control Urbano y Rural, el desarrollo de un plan de acción que incorpore las actividades a ejecutar, como la forma en que se van a solventar las necesidades, los plazos de cumplimiento y responsables de las mismas, tendientes a solventar las debilidades mencionadas en los diferentes estudios ejecutados en materia constructiva, tales como:

- a. Control y supervisión.
- b. Aplicación y formalización de la normativa
- c. Procedimientos de los procesos
- d. Estructura organizacional
- e. Apoyo de un profesional competente

Dicha recomendación se debe de ejecutar en un plazo no mayor a siete meses, con el fin de que dentro del plan de acción se incorporen los resultados del estudio técnico sobre la estructura organizacional.

La acreditación de esta recomendación ante la Auditoría Interna, será mediante la remisión de la copia del plan de acción debidamente aprobado por la Alcaldía Municipal, al día siguiente del cumplimiento del plazo de esta recomendación.

4.2.3. Girar instrucciones de forma inmediata, para que los procesos de Fiscalización Urbana y Rural y de Control Urbano y Rural, tomen medidas emergentes para minimizar los riesgos de control interno mencionados en el presente informe, mientras se ejecuten las recomendaciones 4.2.1 y 4.2.2.

Para que en un plazo de un mes estos procesos brinden un informe de las acciones que se van a ejecutar al respecto.

La acreditación de esta recomendación ante la Auditoría Interna, será mediante la remisión de la copia del plan de mejoras remitido a la Alcaldía Municipal, en un plazo de un mes.

Los plazos del capítulo 4 del presente informe referente al cumplimiento de las recomendaciones, rigen a partir de la comunicación de estas a los diferentes órganos aquí señalados.



17 de setiembre de 2018
INFORME N° **AI-INF-396-18**

De no cumplirse con lo establecido en los párrafos anteriores, se procederá a establecer las responsabilidades y sanciones correspondientes tal y como lo establece el artículo 41 de la Ley General de Control Interno.

Atentamente,

Lic. Álvaro Fidel Rescia Barahona
Auditor Interno

Lic. Oscar Mario Ledezma Arias
Auditor Encargado

C. Archivo (2).